Entwicklung und Probleme der Agrarpreispolitik seit dem Weltkrieg

im Britischen Reich, in den Vereinigten Staaten und anderen Überseeländern

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der

staatswissenschaftlichen Doktorwürde

genehmigt von der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Berlin

Von

Wolfgang Kalkman

Diplomvolkswirt aus Berlin

Tag der Promotion: 26. Juni 1937.

Tag der mündlichen Prüfung: 16. Februar 1937.

1937

Druckerei und Verlag wissenschaftl. Werke Konrad Triltsch, Würzburg

J 28

Referenten: Prof. Dr. C. v. Dietze.
Prof. Dr. A. Müller.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Vorbemerkung.

Die vorliegende Arbeit stützt sich im wesentlichen auf Material, welches der Verfasser für eine umfassendere Veröffentlichung in den „Schriften der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft“ zusammengestellt hat (C. v. Dietze, Preispolitik in der Weltagrarkrise, Berlin 1936). Daraus ergibt sich auch die Auswahl der Länder, deren preispolitische Maßnahmen den Gegenstand der folgenden Betrachtungen bilden: die entsprechenden (ersten beiden) Teile der erwähnten Schrift umfassen das Britische Reich (ohne Indien, welches bis zur Gegenwart kaum Ansätze zu einer staatlichen Preispolitik aufweist,) und mehrere bedeutende Überseeländer (die Vereinigten Staaten, Argentinien, Brasilien und Japan).

In der folgenden Darstellung sollen aus dem gegebenen Material zunächst die allgemeinen Züge der Entwicklung der Agrarpreispolitik herausgehoben werden; damit wird erkennbar, welche Tendenzen von dieser Seite zur allgemeinen Umgestaltung unseres Wirtschaftslebens während der letzten Weltwirtschaftskrise beigetragen haben. Im Anschluß daran werden die wirtschaftspolitischen Fragen erörtert, die sich aus dieser Entwicklung ergeben. Auch hierbei beschränken wir uns auf die Auswertung der in den Länderberichten vorhandenen Unterlagen; die Erörterungen erheben daher nicht den Anspruch, auf systematischer Grundlage allgemeine Lösungen der vielfältigen Probleme zu bieten, für welche, auch wenn das Material lückenlos wäre, die bisherigen Erfahrungen noch kaum genügenden Anhalt bieten würden. Doch können wir auch von dem Hinweis auf die Lösungsversuche verschiedener Länder und auf die daraus für den Einzelfall erkennbaren Schwierigkeiten bereits Aufschlüsse erwarten, die sich für die Beantwortung der Frage nach den möglichen und zweckmäßigen Methoden der Preispolitik in bescheidenem Maß als wertvoll erweisen.

Inhalt.

Seite

Vorbemerkung III

I. Teil: Entwicklung der Agrarpreispolitik.

1. Die Agrarkrise nach dem Weltkriege 2

2. Agrarpreispolitik in der Nachkriegszeit 5
   a. bis 1929: Entfaltung der Ideen 6
   b. seit 1930: Ausbau der Maßnahmen 14

II. Teil: Probleme der Agrarpreispolitik.

1. Das Problem des angemessenen Preises 21

2. Das Problem der Wirtschaftlichkeit 31

3. Das Problem der Anpassung 36

4. Das Problem der Organisation 46

5. Zusammenfassung: Grenzen der Agrarpreispolitik 52

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535726_0077

I. Teil: Entwicklung der Agrarpreispolitik.

Die in dieser Darstellung zusammengefaßten Länder bilden insofern eine einheitliche Gruppe, als Absatz und Preise ihrer landwirtschaftlichen Haupterzeugnisse überwiegend von den Verhältnissen am Weltmarkt abhängig sind. Die meisten von ihnen — die britischen Dominions (außer dem Irischen Freistaat) und die amerikanischen Staaten — gehören zu den in der Zeit des aufblühenden Kapitalismus von Westeuropa aus erschlossenen Agrarausfuhrländern; ihre Erzeugung ist daher weitgehend auf die Versorgung der europäischen Kapital- und Industrieexportstaaten mit Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen eingestellt. Die Vereinigten Staaten nehmen durch ihren gewaltigen Binnenmarkt unter diesen Ländern eine Sonderstellung ein. Irland belieferte Großbritannien bis 1922 als Inlandsmarkt; erst mit der Bildung des Irischen Freistaates wurde die irische Landwirtschaft zum größten Teil ausfuhrabhängig. Großbritannien als das führende Industrie- und Gläubigerland mit einem außerordentlich geringen Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung (10% der Gesamtbevölkerung) bildet den weitaus wichtigsten Markt für die Ausfuhrerzeugnisse der genannten Länder, mit Ausnahme Brasiliens, dessen Kaffeeausfuhr zum überwiegenden Teil in den Vereinigten Staaten Absatz findet. Das „frühkapitalistische“ Japan, in dem noch fast die Hälfte der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist, versorgt sich selbst mit dem wichtigsten Nahrungsmittel Reis; infolge der ungehinderten Reiseinfuhr aus den Kolonialgebieten unterlag aber der Reisabsatz hier während der letzten Krisenjahre ähnlichen Bedingungen, wie sie für andere Erzeugnisse auf dem Weltmarkt bestanden. Für diesen liefert Japans Landwirtschaft neben geringen Mengen von Obst, Gemüse und Molkereierzeugnissen als bedeutendste Exportware die Rohseide, von deren Erzeugung $^3/_4$ in den Vereinigten Staaten verarbeitet werden.

1. Die Agrarkrise nach dem Weltkriege.

Eine Agrarkrise, die von einer Störung der Preisverhältnisse im internationalen Austausch ausging, mußte in allen genannten Ländern zu gleichen oder ähnlichen Erscheinungen führen. In einer solchen Krise befand sich die Weltlandwirtschaft während des gesamten Zeitraumes der Nachkriegsjahre bis zur Gegenwart. Der besonders starke Preissturz nach 1929 bedeutete nur eine Fortsetzung, mehr noch ein Wiederaufleben der ersten Nachkriegsagrarkrise (1921/24). In der dazwischen liegenden, kurzen Übergangsperiode war die Schärfe des Krisenzustandes gemildert durch die vorübergehenden Wirkungen internationaler Kredite, denen aber die sichere Grundlage gesunder Beziehungen im internationalen Warenverkehr fehlte. Obwohl wir also im Hinblick auf ihre Ursachen wie auch ihre Erscheinungen von einer Agrarkrise nach dem Kriege schlechthin sprechen können, ist es ratsam, die bereits angedeutete und übliche Unterscheidung einzelner Krisenperioden beizubehalten, um damit zugleich bestimmte Entwicklungsstufen der Preispolitik abzugrenzen.

Der Beginn der ersten Krise fiel in den meisten Ländern zusammen mit der Auflösung der Kriegsernährungswirtschaft, welche unter dem Einfluß der in den kriegführenden Staaten inflationistisch erhöhten Kaufkraft den landwirtschaftlichen Erzeugern Preise und Absatz für eine schnell steigende Produktion garantiert hatte. Diese Unterstützung fiel im gleichen Zeitpunkt fort, als die in den Vereinigten Staaten einsetzende Deflation die Kaufkraft der europäischen Bedarfsländer plötzlich verminderte und so auf dem Weltmarkt eine scharfe Preiskrise herbeiführte. Der Einfuhrbedarf der Zuschußgebiete blieb aber zunächst infolge des Minderertrags ihrer geschwächten Landwirtschaft noch ziemlich stabil; die Einfuhrüberschüsse der westeuropäischen und nordischen Länder an Getreide betrugen (in Mill. dz.) im Durchschnitt der Jahre 1919/23 185,9 (1923 207,0) gegen 210,4 1909/13; in Deutschland blieben sie allerdings stark unter dem Vorkriegsstand (54,2), lagen aber 1922 und 1923 mit 35,63 und 23,7 über dem Stand von 1919/1921 (13,1) [1]).

Als größere Kredite aus den Vereinigten Staaten die Zahlungsfähigkeit der breiten Verbrauchermassen in Europa gehoben hatten, schienen um die Mitte des Jahrzehnts wieder ähnliche Welt-

[1]) M. Sering, Agrarkrisen und Agrarzölle a. a. O. Tabellen S. 30 und 31.

marktverhältnisse hergestellt zu sein wie vor dem Krieg. Nur lag ein sehr bedeutungsvoller Unterschied darin, daß die europäischen Industrieländer an ein Agrarexportland verschuldet waren, dessen Regierungen unter dem Druck industrieller Interessen an den Industriezöllen festhielten, ja sie trotz der eingetretenen Wandlung noch erhöhten. Dieser Umstand beeinträchtigte die landwirtschaftliche Ausfuhr der Vereinigten Staaten im besonderen[2]). Aber auch allgemein blieb trotz des folgenden Aufschwungs der gewerblichen Wirtschaft die europäische Kaufkraft durch die hohe Zinsenlast der Auslandsschulden beschränkt[3]). So konnte, da zugleich das Bevölkerungswachstum sich allgemein verlangsamte, am Weltmarkt keine entsprechende Belebung der Nachfrage nach Massennahrungsmitteln eintreten. Überdies führte die Wiederherstellung der europäischen Landwirtschaft und die fortgesetzte Erzeugungssteigerung in den Agrarländern während der folgenden Jahre zu einem ständigen Angebotsdruck bei den wichtigen Stapelprodukten, vor allem bei Weizen und Fleisch. Günstiger waren die Absatzbedingungen für Molkereierzeugnisse, Eier, Obst und Gemüse, die — hauptsächlich infolge veränderter Verbrauchsgewohnheiten — überall einen entfaltungsfähigen Markt vorfanden. Dies bewirkte zwar in den meisten Ländern eine Umstellung der Produktion auf die begünstigten Erzeugnisse, doch ergab sich daraus für den Markt der Stapelerzeugnisse keine wesentliche Entlastung.

Obwohl die Preisbewegung in den einzelnen Ländern und Erzeugungsgruppen große Verschiedenheiten aufwies, war die Lage der Landwirte auch nach 1924 noch allgemein ungünstig. Der Tauschwert der landwirtschaftlichen Weltmarkterzeugnisse lag in der Regel unter dem Stand der Vorkriegszeit. Der Handel suchte die im Krieg erreichte hohe Verkaufsspanne zu erhalten, besonders wo die zunehmende Zahl der Betriebe zu einem Rückgang der auf den einzelnen Betrieb entfallenden Umsätze führte (Einzelhandel); entsprechend verminderte sich dann der Anteil der Landwirte am Verbraucherpreis. Steuern, Löhne und Frachtkosten sanken nicht im gleichen Maß wie die Agrarpreise, erhöhten sich vielfach sogar noch. Kostenvorteile hatten in der Regel nur die vieh-

[2]) Die erste umfassende Untersuchung dieses Problems unternahm E. G. Nourse, American Agriculture and the European Market New York 1924.

[3]) Hierauf hat vor allem M. Sering mit Nachdruck hingewiesen. Vgl. Agrarkrisen und Agrarzölle a. a. O. S. 33; Vorträge und Verhandlungen über die Weltagrarkrise (auf der 3. Tagung der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft in Bad Eilsen) Leipzig 1934 (im folgenden zitiert: Eilsener Vorträge) S. 25.

wirtschaftlichen Betriebe aus der günstigen Relation zwischen den Preisen der Futtermittel und der tierischen Erzeugnisse. Doch gerieten die Veredelungswirtschaften, die zunächst unter der Preiskrise verhältnismäßig am wenigsten litten, ebenfalls in große Schwierigkeiten durch die Notwendigkeit, die während des Krieges bei spekulativ erhöhten Landwerten übernommenen festen Verpflichtungen (Renten, Pachten, Zinsen) abzutragen. In dieser Lage mußte bei den gegebenen Absatzbedingungen die Verschuldung noch zunehmen; wo es an zureichenden Kreditquellen fehlte, verstärkte sich damit die Abhängigkeit vom Handel beträchtlich. Aus der verschiedenen Bewegung der Agrarpreise einerseits, der Kosten und Lasten der Landwirte andererseits ergab sich in der Einkommensverteilung zwischen den einzelnen Wirtschaftsgruppen eine bedeutsame Veränderung, durch die sich allgemein der Stand der Lebenshaltung in der Landwirtschaft gegenüber anderen Erwerbszweigen verschlechterte. Wo diese Verschiebung sich besonders stark ausprägte (Vereinigte Staaten) oder von einer wenig bodenständigen Landbevölkerung sehr bald als unerträglich empfunden wurde (Großbritannien), führte die Krise zu einer ständigen Abwanderung vom Land; doch bewirkte dies keine ausreichende Anpassung der Weltproduktion an die gegebenen Absatzmöglichkeiten.

Die 1929 beginnende Entblößung der mitteleuropäischen Länder von den amerikanischen Krediten stellte wieder den gleichen Zustand her, der vor 1924 bestanden hatte. Nur waren die Auswirkungen, die sich von Zentraleuropa aus schnell über die ganze Welt ausbreiteten, noch weit stärker, da der plötzlich zusammengebrochenen, bald noch künstlich eingeschränkten Weltmarktnachfrage ein ebenso plötzlich durch mehrere Rekordernten erhöhtes Angebot an Stapelerzeugnissen — hauptsächlich Getreide — gegenüberstand. Unter einem solchen Druck standen die Preise der landwirtschaftlichen Bedarfsgüter nicht, da die Industrie wirksame Produktionseinschränkungen vornehmen konnte. So ergab sich überall ein besonders ungünstiger Stand der Agrarpreise.

Der Einbruch der Weltwirtschaftskrise nach 1929 hat aber den schon genannten Erscheinungen der Agrarkrise keine wesentlichen neuen hinzugefügt, sondern nur die bestehenden Mißverhältnisse in der Preis- und Einkommensstruktur mit sehr viel größerer Schärfe hervortreten lassen und sie auf die bisher wenig betroffenen Veredelungserzeugnisse ausgedehnt, bei denen sich infolge ihres verhältnismäßig hohen Preisstandes eine seit 1929 noch er-

heblich verstärkte Erzeugungsausweitung bemerkbar machte. In die größten Schwierigkeiten kamen die überseeischen Agrarschuldnerländer, denen die Agrarschere den Zahlungsbilanzausgleich auf dem bisher üblichen Weg unmöglich machte [4]); damit waren wiederum notwendig Rückwirkungen auf die Industrieausfuhr der Gläubigerländer verbunden. Auch in den Vereinigten Staaten machte sich der ungünstige Einfluß der gesenkten landwirtschaftlichen Kaufkraft auf andere Wirtschaftszweige, besonders auf das Kreditwesen, sehr empfindlich bemerkbar. — Wenn auch relativ niedrige Agrarpreise den Übergang von der Depression zum Aufschwung erleichtern können, beim Eintritt der Krise bedeuteten sie eine Kaufkraftschrumpfung, die zur Verschärfung der Krise entscheidend beitrug. Der verhältnismäßig günstige Stand der Lebenshaltung in den nichtlandwirtschaftlichen Gewerben mußte mit einem Absatzrückgang an Bedarfsgütern der Landwirtschaft und mit Arbeitslosigkeit erkauft werden. Tatsächlich lag daher in der Agrarkrise auch der Schwerpunkt der Weltwirtschaftskrise [5]); zugleich erhielt die Agrarpreispolitik eine besonders bedeutsame Stellung innerhalb der gesamten Krisenbekämpfung.

2. Die Agrarpreispolitik in der Nachkriegszeit.

Die Agrarpreispolitik nach dem Krieg knüpfte in ihren Gedanken und Maßnahmen zunächst an die Zollpolitik und die Genossenschaftsbewegung der Vorkriegszeit an. Doch gaben die aus den Anregungen der Kriegswirtschaft und aus dem Antrieb der anhaltenden Preiskrise hervorgehenden Ideen ihr im Lauf des ersten Nachkriegsjahrzehntes eine völlig neue Grundlage. Auf dieser entwickelte sich unter dem Einfluß der letzten Weltwirtschaftskrise

[4]) Eingehend ist diese Frage in den Eilsener Vorträgen behandelt von H. Schacht und E. R. Enfield (a. a. O. S. 272 ff.).

[5]) Vgl. schon die Ausführungen von M. Sering in Agrarkrisen und Agrarzölle S. 41: „Ein starkes Mißverhältnis zwischen Agrar- und Industriepreisen kann niemals von langer Dauer sein. Es verletzt nicht nur die Interessen großer Bevölkerungsgruppen, sondern widerstreitet den Grundlagen einer Wirtschaftsorganisation, die auf den Tauschverkehr eingestellt ist"; ferner Internationale Preisbewegung und Lage der Landwirtschaft in den außertropischen Ländern. Berichte über Landwirtschaft, Sh. 11. Berlin 1929. Vorwort S. III; auch J. E. Lattimer (The New Economic Nationalism and Canadian Agriculture. Offprint from the Papers and Proceedings of the Canadian Political Science Association Vol. VI (1934) S. 47): „Die Erfahrung zeigt, daß die Hauptursache für den Rückgang des Handelsvolumens in dem Mißverhältnis der Güterpreise liegt, vor allem im Mißverhältnis zwischen Agrarpreisen und den Preisen anderer Güter."

nach einer kurzen, von Notmaßnahmen ausgefüllten Übergangszeit in fast allen Ländern eine mehr oder weniger systematische und planwirtschaftliche Agrarpreispolitik. Ihr Wesen und ihre Grundprobleme ergeben sich aus dem folgenden Überblick über die seit dem Krieg entwickelten agrarpolitischen Zielsetzungen, ihre Begründungen und die daraus hervorgegangenen Maßnahmen.

a) Bis 1929: Entfaltung der Ideen.

Unmittelbar aus den Kriegserfahrungen entstand in den Agrareinfuhrländern der Gedanke, die heimische Erzeugung an wichtigen Agrarprodukten, insbesondere Brotgetreide, auf den im Kriegsfall zur wirtschaftlichen Verteidigung erforderlichen Umfang zu steigern. Großbritannien hatte die verhängnisvollen Auswirkungen einer starken Abhängigkeit in der Nahrungsmittelversorgung von weit entfernten Gebieten im Krieg deutlich erfahren, als es die Zufuhrwege nicht mehr ungestört beherrschte. Die Schwierigkeiten der Landwirtschaft in den Jahren nach dem Krieg führten hier zu einer stetigen Anbaueinschränkung gerade bei den bedeutsamen Ackerfrüchten, die vom Preissturz besonders betroffen waren. So gestalteten sich von dieser Seite her die wirtschaftlichen Voraussetzungen der nationalen Verteidigung noch ungünstiger als im Weltkrieg.

Die 1921 hereinbrechende industrielle Krise, welche die britische Volkswirtschaft weit schwerer traf als die Agrarkrise, führte dazu, daß auch von der wirtschaftlichen Seite das Problem der einseitigen Produktionsausrichtung in ein neues Licht trat. Der anhaltende Rückgang des britischen Anteiles an der Weltausfuhr während der folgenden Jahre ließ deutlich erkennen, daß die britische Industrie ihre Stellung auf den Weltmärkten nicht behaupten konnte. Daraus entstand der Gedanke, daß eine stärkere Ausdehnung der heimischen Landwirtschaft im Interesse der volkswirtschaftlichen Stabilität wünschenswert sei, da die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die einseitige industrielle Entwicklung nicht mehr gegeben waren. Besondere Bedeutung kam dieser Idee insofern zu, als sie dem Agrarschutzgedanken die Unterstützung auch der nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftsgruppen sicherte. Der praktische Wert dieser Unterstützung für die britische Landwirtschaft minderte sich allerdings wieder dadurch, daß sich die Bestrebungen der britischen Industrie immer stärker auf die Ausdehnung der Empiremärkte richteten.

In den protektionistischen Tendenzen der britischen Parteiprogramme [6]) und auch in offiziellen Veröffentlichungen [7]) fanden diese Erwägungen ihren Niederschlag, doch kam es vorläufig in Großbritannien nicht zur Einführung von Agrarzöllen. Die einzige protektionistische Maßnahme blieb zunächst die seit 1924 gezahlte Zuckersubvention, die aber eine weitere Einschränkung des Ackerbaus nicht verhinderte.

Auch in den Vereinigten Staaten lag die Bedeutung der „Stabilitätsidee" darin, daß sie die Industrie für eine stärkere Unterstützung der Landwirtschaft gewinnen half. Hier wurde schon während der ersten Krise der ungünstige Einfluß hervorgehoben, den die sinkende landwirtschaftliche Kaufkraft auf die übrigen Wirtschaftszweige ausübte [8]). Die Agrarzölle von 1921 und 1922 konnten ein Gleichgewicht der Kaufkraft nicht herstellen, da sie gerade die wichtigsten Zweige der Landwirtschaft nicht gegen den Preisfall schützen konnten und ihre Wirkung durch die gleichzeitig erhöhten Industriezölle aufgehoben wurde. Andererseits trug auch das Verlangen nach volkswirtschaftlicher Stabilität in den reinen Agrarländern dazu bei, die Industrialisierungsbestrebungen zu verstärken und die Förderung der noch einfuhrabhängigen Zweige der Landwirtschaft anzuregen.

Über derartige wirtschaftliche Erwägungen hinaus wurde allgemein — nicht nur in den Ländern mit überwiegender Landwirtschaft, sondern auch gerade in den stark industrialisierten Ländern wie Großbritannien und den Vereinigten Staaten — die Bedeutung der ländlichen Bevölkerung für die Erhaltung des sozialen Gleichgewichts besonders betont [9]); doch konnte dieser Gedanke nicht so großen Einfluß gewinnen wie in den europäischen Bauernländern.

Die Senkung des Tauschwertes der Agrarerzeugnisse in den Ausfuhrländern und die damit verbundenen Einkommensverschie-

---

[6]) D. v. Renvers a. a. O. S. 43 ff.

[7]) Z. B. Agricultural Tribunal of Investigation, Final Report; insbesondere Memoranda I bis III. (S. 205 ff.).

[8]) W. R. Camp: The Organization of Agriculture .. a. a. O. S. 467; Agricultural Pools ... a. a. O. S. 184, S. 235.

[9]) Agricultural Tribunal of Investigation a. a. O. S. 19. „There is reason for saying that, when a nation becomes predominantly industrial and its agriculture is very much restricted, the national life suffers. Every nation should, therefore, strive to maintain a substantial portion of its population employed on the land." Für die amerikanische Agrarpolitik vgl. H. C. Wallace, Our Debt and Duty to the Farmer (New York 1925), wo dieser „agricultural fundamentalism" (J. S. Davis) sehr deutlich ausgeprägt ist.

bungen zum Nachteil der Landwirtschaft mußten umso mehr Anlaß zu preispolitischen Forderungen geben, als die vielfach vorgenommenen Erhöhungen der Industriezölle, deren Wirkung in den Vereinigten Staaten und Australien durch die Einwanderungsbeschränkungen und Lohnsteigerungen verstärkt wurde, die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung der Landwirtschaft und anderer Wirtschaftsgruppen noch verschärften. Die Landwirte erhoben daher, unter Hinweis auf die darin zu erblickende Verletzung der sozialen Gerechtigkeit, Anspruch auf das gleiche Maß staatlicher Unterstützung, welches der — vor allem seit 1924 — weniger hilfsbedürftigen Industrie zuteil wurde [10]). Die weiteste Ausbildung fanden diese Forderungen in den Vereinigten Staaten, wo die Gegensätze besonders deutlich hervortraten. Hier bildete der Gedanke des „Equality for Agriculture" mit dem Ziel eines „fair share in the national income" von der Entstehung der Farm Relief-Bewegung bis in die Gegenwart die Grundlage der Agrarpreispolitik. Aber auch in den übrigen Ausfuhrländern war die Agrarpreispolitik von solchen Ideen bestimmt, wenn auch ausdrückliche Hinweise nur in geringem Umfang vorliegen [11]).

Die Aufgaben, die der geforderten Agrarpreispolitik im einzelnen gestellt wurden, ergaben sich aus den Erscheinungen, die man allgemein als entscheidende Ursachen der Agrarkrise ansah: die mangelhafte Absatzorganisation, die (zum Teil durch sie bedingte) Unwirtschaftlichkeit im Verteilungssystem und die geringe Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Preisveränderungen.

In fast allen Ländern hatten die landwirtschaftlichen Erzeuger während des Krieges die Vorteile zentraler Absatzorganisationen kennen gelernt und sich während der Tätigkeit staatlicher Absatzämter an hohe Preise gewöhnt. Daher lag der Gedanke nahe, dem Preisfall, zu dem auch die Beseitigung der Kriegsämter zweifellos beigetragen hatte, durch Bildung von neuen Absatzor-

[10]) R. G. Tugwell, The Problem of Agriculture a. a. O. S. 590. Gegenüber den Einwendungen bei G. F. Warren und F. A. Pearson (a. a. O. S. 235) ist festzustellen, daß die direkte Belastung der Landwirtschaft durch die Industriezölle bei dem herrschenden Preisstand der Agrarerzeugnisse wohl weniger bedeutsam war als die mit der Erschwerung der Industrieeinfuhr verbundene Schädigung des Agrarexports.

[11]) So für Australien: G. L. Wood, Control of Primary Commodities in Australia (Commodity Control in the Pacific Area, herausg. von W. L. Holland, London 1935) S. 340; S. 345. Ferner C. C. Crane im Yearbook of Agricultural Cooperation 1930. S. 237, wo für die Landwirtschaft ein „Australian standard of living" gefordert wird.

ganisationen zu begegnen. Erhöhte Bedeutung gewannen diese, wo der weite Weg der Produkte zum Markt besondere Absatzprobleme stellte, vor allem also in den Exportländern, aber auch schon innerhalb der Vereinigten Staaten [12]). In diesen Ländern war auch der Zollschutz für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse als Mittel der Preisstützung nicht in gleicher Weise anwendbar wie bei Einfuhrerzeugnissen. Soweit aber eine Beeinflussung des Weltmarktpreises auf nationaler Basis mangels eines natürlichen Monopols nicht aussichtsreich war, mußte die Preispolitik eine Erhöhung des Inlandspreises erstreben, aus der die unvermeidlichen Ausfuhrverluste gedeckt werden konnten (Exportdumping) [13]). Die wichtigste Aufgabe bestand dann darin, den Einfluß der Ausfuhrüberschüsse vom Inlandsmarkt fernzuhalten, so daß dort die Preise um den Zollbetrag steigen konnten; hierfür war die Schaffung umfassender Absatzorganisationen unerläßlich.

Der individuelle Absatz brachte die Landwirte allgemein gegenüber den besser organisierten und marktkundigen Abnehmern ihrer Erzeugnisse in eine ungünstige Stellung, die sich in der stärkeren Veränderlichkeit der Erzeugerpreise gegenüber den Wiederverkaufspreisen und in der Erhöhung der Handels- und Verarbeitungsspanne auf Kosten des Produzentenanteils am Verbraucherpreis äußerte. Seit langem schon hatten sich wichtige Zweige der Industrie durch Kartellbildungen eine starke Marktstellung gesichert. Die Landwirtschaft war diesem Vorbild bisher nur in geringem Umfang gefolgt, da sich der Bildung und Wirksamkeit kartellmäßiger Organisationen beträchtliche Schwierigkeiten entgegenstellten. Solange diese nicht beseitigt wurden, mußten der Landwirtschaft aus dem System der freien Preisbildung unvermeidlich Nachteile erwachsen, besonders wenn in einer Zeit des Angebotsdruckes der Käufer den entscheidenden Einfluß auf den Marktpreis ausübte [14]). Der Agrarpreispolitik war damit die Aufgabe ge-

[12]) Vgl. die Ausführungen bei Th. Brinkmann a. a. O. S. 37 f.

[13]) Das Schwergewicht des Exportdumping liegt auf der künstlichen Erhöhung des Inlandspreises, nicht auf der absichtlichen Senkung des Exportpreises; daher geht wohl auch die Annahme der Wheat Studies fehl, daß im Fall des Mc Nary Haugen Plan ein Dumping nicht vorliege (a. a. O. S. 208).

[14]) W. R. Camp, The Organization of Agriculture ... a. a. O. S. 455; Agricultural Pools .... a. a. O. S. 184. Damit verband sich vielfach eine grundsätzliche Ablehnung des Systems der freien Wirtschaft: W. R. Camp, The Organization S. 283; S. 296. Agricultural Pools .... S. 187; ferner R. G. Tugwell, The Problem of Agriculture a. a. O. S. 555; S. 569. Die Grundfrage aller agrarpolitischen Erörterungen lautete: „whether there could not be devised some more intelligent method of harmonizing production and consumption than through the unregulated operation of the laws of supply and demand" (J. A. Estey a. a. O. S. 81 f.).

stellt, die Überwindung der Kartellhindernisse zu unterstützen oder einen Kartellersatz zu schaffen[15]).

Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Absatzorganisation nahm während der Jahre bis 1929 hauptsächlich in den angelsächsischen Ausfuhrländern einen starken Aufschwung. In Großbritannien entstand nur für Milch eine bedeutende genossenschaftliche Absatzregelung als Ersatz der Kriegsbewirtschaftung; der Einfluß des Freihandels, die Nähe der Märkte und die relativ günstige Preisgestaltung verhinderten im übrigen die Bildung wirkungsvoller Absatzgenossenschaften. In den beiden südamerikanischen Ländern boten die Ausdehnung der Betriebe und die Zusammensetzung der Bevölkerung der Entstehung von Erzeugerorganisationen große Hindernisse. Besonders eindrucksvoll war dagegen die Genossenschaftsbewegung der ersten Nachkriegsjahre in den Vereinigten Staaten[16]). Hier waren die Farmer vor allem bemüht, durch genossenschaftliche Großorganisationen ihre Stellung gegenüber dem Handel und ihre Absatzmethoden zu verbessern; daher strebten sie vielfach auch nach monopolistischer Preisbeeinflussung, allerdings mit wenig Erfolg[17]). In den britischen Dominions entstand eine große Zahl syndikatsmäßiger Organisationen, unter denen der kanadische Weizenpool durch seinen Umfang und seine Wirksamkeit eine Sonderstellung erlangte.

Auf der Förderung derartiger Bestrebungen lag in den angelsächsischen Ausfuhrländern das Schwergewicht der staatlichen Preisstützungspolitik. Die Bildung von Zwangssyndikaten mit der Aufgabe des Ausfuhrdumping war hier vorherrschend[18]). Nur Kanada verzichtete auf staatliche Eingriffe, und der neue Irische Staat beschränkte sich auf die Einführung von Qualitätskontrollen für einige Ausfuhrerzeugnisse. Wesentlich weiter gingen dagegen

---

[15]) Einen ausführlichen Hinweis auf die weitgehende Übereinstimmung der Aufgaben landwirtschaftlicher und industrieller Absatzorganisationen bringt W. R. Camp, Agricultural Pools ... a. a. O. S. 186 ff.

[16]) Im Einzelnen geschildert bei R. B. Forrester, Th. Brinkmann, W. Röpke, H. C. Filley a. a. O.

[17]) Eine große Zahl der auf ungesunder Basis geschaffenen Organisationen brach bald wieder zusammen; diese „Krise der nordamerikanischen Absatzgenossenschaftsbewegung" und die daraus hervorgehenden Reorganisationsbestrebungen stellt K. Schneider in den Berichten über Landwirtschaft dar (a. a. O.).

[18]) Im Hinblick auf die Wichtigkeit dieser Form der „Valorisation" ist es fraglich, ob man den Begriff der Valorisation auf eine Beeinflussung der Weltmarktpreise einschränken soll, wie es auch bei K. Langhaeuser geschieht, der daher das Dumping nicht untersucht.

die Preisstützungspläne in den Vereinigten Staaten[19]), während ihre Maßnahmen sich zunächst auf die schon erwähnte Verstärkung des Zollschutzes und die rechtliche Sicherung der freien Genossenschaften im Capper Volstead Act (1922) beschränkten[20]). Bereits auf dem Nationalen Landwirtschaftskongreß von 1922 wurde der Plan erörtert, für bestimmte Erzeugnisse — insbesondere Weizen — eine umfassende staatliche Organisation zu schaffen, die mit Unterstützung der Genossenschaften alle preisdrückenden Überschüsse aufkaufen sollte. Nach dem ersten und am meisten umstrittenen Vorschlag (Equalization Fee Plan, Mc Nary Haugen Bill) sollte durch die Erhebung einer Abgabe auf den Inlandsabsatz ein Exportdumping ermöglicht werden; tatsächlich hätte eine solche Sonderbesteuerung die Schaffung eines weitreichenden Zwangssyndikats für das betreffende Erzeugnis bedeutet[21]). Während dieser Plan in den Vereinigten Staaten nicht zur Ausführung kam, entstanden in Australien, Neuseeland und Südafrika bereits in den Jahren 1921—1924 eine große Zahl von Zwangssyndikaten, in Australien (Queensland) traten daneben auch einige staatliche Monopole. Diese Organisationen übernahmen in erster Linie die Ausfuhrkontrolle und trugen damit viel zur Rationalisierung des Absatzes bei. In Australien regelten sie unter dem Schutz von Einfuhrzöllen vielfach auch den Inlandsabsatz, um mit der Erhöhung des Inlandspreises Exportverluste wettzumachen; gleiche Ziele verfolgte das 1926 auf freiwilliger Grundlage gebildete Butterkartell (Paterson-Scheme). In Neuseeland waren die Syndikate durch den geringen Inlandsverbrauch an einer solchen Dumpingpolitik gehindert, und auch Australien verzichtete aus diesem Grunde für seine bedeutendsten Ausfuhrerzeugnisse (Weizen, Wolle, Fleisch) auf umfassende Zwangsorganisationen. Brasilien und Japan, die von ihrer Kaffee- und Seidenerzeugung ebenfalls sehr hohe Anteile ausführen, versuchten, von sich aus den Weltmarktpreis zu beeinflussen; Brasilien (São Paulo) zunächst durch staatliche Übernahme von Vorräten, dann in der Defesa Permanente (1924) durch ein faktisches Zwangsyndikat (Ausfuhrkontingentierung, Zwangseinlagerung in staatliche Lagerhäuser). Stützungskäufe an Seide wur-

[19]) Über diese Pläne berichtet zusammenfassend J. D. Black in den Annals of the Academy of Political and Social Science a. a. O. S. 380 ff.: Plans for Raising Prices of Farm Products by Government Action.

[20]) Zur Entwicklung des Genossenschaftsrechtes, in der der Wandel in der Einstellung zum organisierten Wettbewerb nach dem Krieg deutlich zum Ausdruck kommt, vgl. L. S. Hulbert a. a. O., insbes. S. 80 ff.

[21]) Wheat Studies a. a. O. S. 179.

den in Japan nur vorübergehend durchgeführt; die Reiskontrolle erhielt dagegen schon 1921 eine dauernde Grundlage.

Konnten die bestehenden freien Genossenschaften in der Preisbeeinflussung meist nicht mehr erstreben als die üblichen Vorteile des „collective bargaining", so waren ihnen doch damit zugleich und daneben sehr bedeutsame Aufgaben in der Absatzrationalisierung gestellt. Die Preiskrise lenkte die Aufmerksamkeit der Landwirte wie auch der Wissenschaft besonders auf die Probleme des landwirtschaftlichen Absatzes, die bisher im Verhältnis zu den betriebstechnischen Problemen nur geringe Beachtung gefunden hatten. Dieser Vernachlässigung konnte es zum Teil zugeschrieben werden, daß sich ein unwirtschaftliches Verteilungssystem erhielt, welches weder dem Erzeuger noch dem Verbraucher die vollen Vorteile aus den inzwischen erzielten Betriebsverbesserungen zukommen ließ. Die Unwirtschaftlichkeit wurde häufig darin erblickt, daß der Handel trotz vielfacher technischer Fortschritte, die auch im Verteilungsapparat erreicht waren, seine Handelsspanne nicht verminderte[22]). Von größerer Bedeutung war jedoch, daß in der Landwirtschaft die technischen Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Verteilung meist nicht vorhanden waren. Den Landwirten fehlte die Kenntnis zweckmäßiger Absatzformen; sie hatten in der Regel nicht die Fähigkeit und auch gar nicht die Möglichkeit, die Absatzaussichten an den oft ferngelegenen Märkten zu erkennen, so daß durch die Versendung der wenig transportfähigen Produkte an mehrere Märkte nacheinander große Schwundverluste und beträchtlich erhöhte Frachtkosten entstanden; in gleicher Richtung wirkte auch die bei den meisten Agrarerzeugnissen noch bestehende Uneinheitlichkeit der Qualität.

Das Problem der Absatzrationalisierung trat stark in den Vordergrund, als die Erholung der Preise nach 1924 das Interesse an unmittelbaren Preisstützungsmaßnahmen verringerte. Der Staat leistete den Genossenschaften schon im immer weiter ausgebauten Beratungs- und Schulungswesen wertvolle Hilfe auch in dieser Richtung; bedeutsamer waren — vor allem in den Ausfuhrländern — die vom Staat eingerichteten Qualitätskontrollen, Standardisierungsmaßnahmen und die Zwangsorganisationen. Die erste bedeutende Maßnahme der britischen Agrarpolitik auf dem Gebiet

[22]) Ch. J. Brand, The Price Balance between Agriculture and Industry. Proceedings of the Academy of Political Science of the City of New York Vol. XI. No. 2 (1925) S. 29. V. Astor und K. A. H. Murray a. a. O. S. 18.

des Absatzwesens war das 1928 erlassene Standardisierungsgesetz, welches den Absatz britischer Qualitätserzeugnisse durch die Kennzeichnung unter einer National-Marke zu fördern suchte. Das Schwergewicht der Preispolitik in den Vereinigten Staaten lag von Anfang an bis 1929 auf der Absatzrationalisierung. Bereits 1921 wurde der Vieh- und Fleischabsatz besonderen Vorschriften unterworfen, die vor allem auf die Ausschaltung unlauterer Wettbewerbsmethoden hinzielten. Allgemeine Unterstützung bot den Landwirten der umfassende Marktforschungsdienst des 1924 beim Department of Agriculture eingerichteten Bureau of Agricultural Economics. Die Grundlage für eine sehr viel weiter gehende Hilfe wurde dann im Agricultural Marketing Act 1929 geschaffen. Es errichtete ein Federal Farm Board, dessen Hauptaufgabe darin bestand, durch finanzielle Unterstützung die Entwicklung der Genossenschaften zu fördern, um auf diesem Weg unwirtschaftliche Absatzmethoden zu beseitigen, Auswüchse der Spekulation zu verhindern und den Absatz von Überschüssen zu regeln.

Neben solche Bestrebungen der Absatzrationalisierung trat schon in den letzten Jahren vor dem Preissturz der Gedanke einer Erzeugungsregelung, zu dem hauptsächlich folgende Erwägungen Anlaß gaben. Ein ständiges Anhalten der landwirtschaftlichen Erzeugung ruft bei einschneidenden Produktionsregelungen in der Industrie die Preisschere und damit die Agrarkrise hervor; die Langsamkeit, mit welcher die landwirtschaftliche Produktion sich Preisveränderungen anpaßt, wirkt auf eine zeitliche Ausdehnung der Krise hin. Auch soweit durch Anbau- oder Bestandsänderungen eine Anpassung denkbar ist, verhindern natürliche Faktoren (Länge der Produktionsperiode, Bindung der Produktion an die Bodenqualität oder den Betriebstypus) oder psychologische Hemmungen (konservative Fruchtfolgen, Unkenntnis der Absatzlage, Furcht vor Benachteiligung durch entgegengerichtetes Handeln anderer Farmer) die erforderliche Produktionseinschränkung. Darüber hinaus lassen der hohe Anteil der fixen Kosten und das Überwiegen von Familienbetrieben bei fallendem Preisniveau sogar vielfach in der Landwirtschaft eine Tendenz zur Erzeugungssteigerung durch Intensivierung des Arbeitseinsatzes entstehen[23]). Soweit sich

[23]) C. L. Holmes a. a. O. S. 509; W. R. Camp, The Organization of Agriculture a. a. O. S. 285. Sehr beachtlich sind in diesem Zusammenhang vor allem die Ausführungen bei S. v. Ciriacy-Wantrup a. a. O. S. 14. F. Beckmann legt den hier angeführten Faktoren wohl zu geringe Bedeutung bei, wenn er annimmt, daß grundsätzlich in der Landwirtschaft die Neigung fehle, in Kri-

damit eine Änderung der Erzeugungsrichtung verbindet, kann grundsätzlich eine Entlastung der überfüllten Märkte erwartet werden. Doch wurden bis 1929 die Wirkungen der tatsächlich vorgenommenen Umstellung auf Veredelungswirtschaft weitgehend durch Inanspruchnahme neuer Böden für Stapelerzeugnisse und Steigerung der Flächenerträge aufgehoben. Diesen beiden Faktoren war es zuzuschreiben, daß sich in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrzehnts die Krise durch eine absolute Überproduktion an Stapelerzeugnissen und die entsprechende Ansammlung von Vorräten wieder verschärfte. Die Frage der Erzeugungsregelung trat umso mehr in den Vordergrund, als die Erfahrungen einiger Länder zeigten, daß die preisstützenden Maßnahmen die gefährliche Tendenz zur Überproduktion unterstützten. Direkte staatliche Eingriffe in die Produktion wurden jedoch vor 1929 kaum in Erwägung gezogen. Nur in den Vereinigten Staaten entstand schon 1927 der Domestic Allotment Plan, der zunächst eine indirekte, später eine direkte Produktionskontingentierung erstrebte und schließlich zur Grundlage des Agricultural Adjustment Act wurde.

b) Seit 1930: Ausbau der Maßnahmen.

Während die vor 1929 ergriffenen Maßnahmen sich meist noch in den von der Vorkriegspolitik vorgezeichneten Bahnen bewegten, bereiteten neue Ideen schon den entscheidenden Umschwung vor, zu dem der Preissturz und die folgende Weltwirtschaftskrise den Anlaß gaben. Erst die Krisennot überwand die Hindernisse, die einer Durchsetzung jener Ideen und der aus ihnen hervorgegangenen Forderungen noch entgegengestanden hatten. Zunächst aber mußte die Agrarpreispolitik für die dringenden Aufgaben des Augenblicks eingesetzt werden. Den plötzlichen Preisfall durch Rationalisierung im Betrieb oder im Absatz auszugleichen, war völlig undenkbar. Aber auch die bisher eingesetzten Mittel der direkten Preisstützung versagten. Der kanadische Weizenpool und die brasilianische Kaffeepreisstützung brachen völlig zusammen; die Unterstützung der genossenschaftlichen Vorratshaltung in den Vereinigten Staaten erwies sich als unzureichend; auch die Zwangssyndikate der überseeischen Dominions konnten dem

senzeiten mehr zu erzeugen: Zur Theorie des landwirtschaftlichen Kartells a. a. O. S. 800; Probleme des landwirtschaftlichen Kartells, a. a. O. S. 708; seiner Meinung schließt sich auch H. Sauer an (a. a. O. S. 115, S. 150).

Sturz der Weltmarktpreise gegenüber nichts ausrichten, ihre Dumpingpolitik stieß auf ständig wachsende Schwierigkeiten.

Hatten sich die früher ergriffenen Maßnahmen der Preisstützung im wesentlichen auf solche Länder beschränkt, die stets eine ausgesprochen protektionistische Politik trieben, so sahen sich nun sämtliche Staaten zu Eingriffen veranlaßt, mit denen sie die unmittelbaren Wirkungen des Preissturzes zu mildern suchten. Fast noch wichtiger als die Preisstützung waren hierfür vielfach Entschuldungsmaßnahmen, die jedoch nur unter der Voraussetzung aussichtsreich waren, daß gleichzeitig auch die Preiskrise bekämpft wurde. Die Agrareinfuhrländer waren in der Krisenbekämpfung allgemein günstiger gestellt als die Ausfuhrländer, da sie mit den sogleich einsetzenden prohibitiven Einfuhrbeschränkungen die vom Weltmarkt ausgehenden Einflüsse auf die Preise ihrer Agrarerzeugnisse teilweise ausschalten konnten. Von besonderer Bedeutung war der Umschwung in Großbritannien, das kurz nach der Währungsentwertung zum Protektionismus überging. Dieser war seiner Natur nach Imperialprotektionismus[24]), der vor allem die Aufgabe hatte, den wirtschaftlichen Zusammenschluß des britischen Reiches zu festigen und damit die Grundlage für eine Steigerung der Industrieausfuhr nach den Dominions zu schaffen. So brachte das Zollgesetz vom März 1932 in Verbindung mit den Ottawaverträgen der britischen Landwirtschaft keinen praktisch bedeutenden Einfuhrschutz. Ohne diesen blieb auch das Agricultural Marketing Act von 1931 zunächst wirkungslos, welches den Farmern die Möglichkeit zur Bildung von Zwangssyndikaten geben sollte. Bei Weizen, der am stärksten im Preise fiel, sprang die Regierung 1932 mit einer Subvention ein, deren finanzielle Grundlage eine besondere Mehlabgabe bildet.

Eine erhebliche Verstärkung der finanziellen Hilfe bildete in den Agrarausfuhrländern das Hauptmerkmal der Agrarpreisstützung während der ersten Krisenjahre. Zu den Ausfuhrkontrollen der Dominions, die gleichzeitig ausgebaut wurden, traten ergänzende Subventionen und Exportprämien. Vor allem Südafrika, das vergeblich durch Ausfuhrprämien die Währungsentwertung zu umgehen suchte, erweiterte die Zwangssyndizierung auf alle wichtigen Produkte und führte in vielen Fällen einen Ausfuhrzwang durch, um den Inlandspreis auf diesem Weg zu erhöhen.

---

[24]) G. Weber, National- und Imperialprotektionismus in England, a. a. O.

In Irland waren die Exportsubventionen vor allem durch die 1932 eingeführten britischen Sonderzölle auf die irischen Einfuhren erzwungen. Auf dem Weg über Stützungskäufe setzte das Federal Farm Board seit 1930 ebenfalls große Mittel ein, um den Weizen- und Baumwollpreis zu halten. In Brasilien ging die Durchführung der Kaffeevalorisation auf die Bundesregierung über; seither wurde, um die Ansammlung gefährlicher Vorräte zu verhindern, der aus den Mitteln einer Exportabgabe aufgekaufte Kaffee vernichtet. Japan erneuerte 1931 das Reiskontrollgesetz von 1921, verstärkte die Mittel für die Reispreisstützung und übernahm Garantien für die Beleihung von Seidenbeständen. Nur Argentinien unterstützte seine Landwirtschaft noch nicht durch besondere Maßnahmen, war jedoch bald genötigt, ebenso wie die übrigen Ausfuhrländer, seine Währung zu entwerten.

Die Preisbewegung in den ersten Jahren der Krise läßt in allen Ländern erkennen, daß eine preisstützende Wirkung von den ergriffenen Maßnahmen nur in sehr geringem Maße ausging; ihre Bedeutung lag daher in erster Linie darin, daß sie den sozialpolitisch untragbaren Zusammenbruch des größten Teils der Landwirtschaft verhinderten. Andererseits aber wirkten sie auf eine weitere Verschärfung der Krise hin, indem sie die kapitalistische Weltwirtschaft, die noch immer auf den Austauschbeziehungen zwischen Agrar- und Industrieländern ruhte, erheblich störten. Die Krisenbekämpfung führte dabei in allen Staaten zu einer außerordentlichen Anspannung der Staatsfinanzen, ließ damit die Steuerbelastung noch steigen und erschwerte auch von dieser Seite die Erholung. Eine weitgehende Produktionseinschränkung konnte die Landwirtschaft nicht, wie die Industrie, von sich aus vornehmen; der Ausschaltung einer größeren Zahl von Betrieben mußte der Staat aus sozialen Erwägungen entgegenwirken. Geringe Ansätze zu einer geregelten Produktionseinschränkung machten nur die Vereinigten Staaten, wo das Federal Farm Board durch Empfehlungen die Farmer zur Einschränkung des Weizen- und Baumwollanbaus zu veranlassen suchte, und Brasilien, das ein Neuanpflanzungsverbot für Kaffeesträucher erließ. Trotz der immer mehr schwindenden Absatzaussichten trat aber bei den Stapelerzeugnissen nirgends eine wesentliche Produktionsverminderung ein. Die britischen Ausfuhrländer brachten unter dem Schutz der Ottawa-Zölle sogar eine steigende Erzeugung auf den britischen Markt, während zugleich Großbritannien selbst, wie die übrigen Einfuhrländer, seine heimische Produktion durch Subventionen erhöhte.

Unter solchen Voraussetzungen mußten sich, als besonders günstige Witterungsverhältnisse noch außergewöhnlich reiche Welternten hervorbrachten, gewaltige preisdrückende Vorräte an Stapelprodukten bilden, deren Abbau in absehbarer Zeit fast unmöglich schien.

Um die Jahreswende 1932/33 erreichte die Weltagrarkrise, kaum aufgehalten von den staatlichen Maßnahmen, in den meisten Ländern ihren tiefsten Punkt. In diesem Augenblick begann ein neuer Abschnitt der Agrarpreispolitik, der gekennzeichnet ist durch eine Verstärkung und Ausbreitung staatlicher Eingriffe und durch einheitliche Zusammenfassung der Maßnahmen zu einer weiter in die Zukunft gerichteten landwirtschaftlichen „Planung".

Die Grundlage für diese Planung bilden die schon vor 1929 entstandenen Ideen, denen die Not der Krise und die Erfahrungen der bisherigen Krisenbekämpfung zur Durchsetzung verhalfen. Die besondere Notlage, in welche die Landwirtschaft durch die außerordentlich starke Senkung des Tauschwertes ihrer Produkte geriet, gab der Forderung auf Gleichstellung (equality) mit den anderen, durch diese Entwicklung begünstigten Wirtschaftsgruppen besonderes Gewicht[25]). Zugleich riefen aber die fühlbaren Auswirkungen der niedrigen landwirtschaftlichen Kaufkraft auf die übrigen Wirtschaftszweige nun auch bei diesen den lebhaften Wunsch nach staatlicher Hilfe für die Landwirtschaft hervor. Das darin zum Ausdruck kommende Streben nach einem neuen volkswirtschaftlichen Gleichgewicht brachte auch die Notwendigkeit einer Produktionsanpassung allgemein zum Bewußtsein und verschaffte damit dem Gedanken einer staatlichen Erzeugungsregelung weitgehend Anerkennung. In den meisten Ländern mußten die entsprechenden Maßnahmen unter den gegebenen Umständen zuerst eine Erzeugungseinschränkung erstreben, doch war diese keineswegs das eigentliche Ziel der nicht nur auf den Augenblick berechneten Agrarpreispolitik, vor allem nicht in Sinne einer monopolistischen „economy of scarcity". In den Einfuhrländern, auch in Großbritannien, erfuhr der Gedanke der Landwirtschaftsförderung immer stärkere Unterstützung durch das Wiederaufleben wehrwirtschaftlicher Erwägungen[26]). Fast überall wurde aber die

[25]) Daher bezeichnete R. G. Tugwell das Agricultural Adjustment Act als „Economic Bill of Rights" (The Battle for Democracy S. 235).

[26]) Vgl. hierzu J. E. Lattimer a. a. O. S. 39/40. Allerdings finden derartige Gedanken auch vielfach noch Ablehnung: z. B. V. Astor und R. Seebohm-Rowntree a. a. O. S. 34 ff.

Steigerung der Wirtschaftlichkeit in der Erzeugung wie im Absatz als Voraussetzung einer auf Erhöhung und Hochhaltung der Agrarpreise bedachten Politik angesehen, da nur sie ein Gegengewicht gegen die mit der Preisstützung verbundene Belastung der Konsumenten bilden kann. Auf eine eingehendere Darstellung der grundlegenden Ideen kann hier verzichtet werden, da ihr wesentlicher Inhalt sich gegenüber der früheren Zeit kaum gewandelt hat. Im zweiten Teil der Arbeit werden sie in ihrer gegenwärtigen Ausprägung noch näher erörtert werden. Wenn auch für die Zeit seit 1933 wiederum nur für die Vereinigten Staaten und England eingehende und ausdrückliche Äußerungen vorliegen, so bringen doch die während dieser Zeit von anderen Staaten ergriffenen Maßnahmen deutlich zum Ausdruck, daß sie von gleichen oder ähnlichen Gedanken ausgehen.

Bei den preispolitischen Maßnahmen lag die entscheidende Entwicklung in der allgemeinen Durchsetzung von Zwangssyndikaten und Zwangskartellen, die freilich im einzelnen sehr verschiedene Ziele verfolgen. Großbritannien, Irland, Kanada und die Vereinigten Staaten gehen seit 1933 dazu über, umfassende, weitgehend unter staatlichem Einfluß stehende Marktorganisationen zu schaffen, die britischen Länder unter Benutzung der Vorbilder in den anderen Dominions, die Vereinigten Staaten vor allem unter Anknüpfung an die bestehenden Genossenschaften. Die Unterstützung der Absatzorganisationen mit staatlichem Organisationszwang wird meist — in sehr verschiedener Weise — durch andere Hilfsmaßnahmen ergänzt; so ergeben sich in den einzelnen Ländern Systeme der Agrarpreispolitik, wie sie jeweils den besonderen Bedürfnissen und Neigungen des einzelnen Staates entsprechen. England und Irland unterstützen ihre Marktregelung weitgehend durch staatliche Subventionen und den stark erweiterten Einfuhrschutz. Kanada stellt neben die hauptsächlich für Veredelungsprodukte eingeführten Marktämter der Erzeugerorganisationen 1935 ein staatliches Weizenamt zur Durchführung von Stützungskäufen. In den Vereinigten Staaten entsteht das umfassendste System der Krisenbekämpfung, in welchem die Agrarpreispolitik auf der Grundlage des Agricultural Adjustment Act (1933) nur einen Teilausschnitt bildet. Hier tritt die Marktregelung sogar hinter den übrigen Maßnahmen — Produktionsplanung in Verbindung mit Subventionen, Währungsentwertung, Aufbau eines Agrarkreditsystems — an Bedeutung zurück. Mit dem Jahr 1933 setzen endlich auch in Argentinien agrarpreispoli-

tische Maßnahmen ein. Dort entstehen nacheinander mehrere staatliche Absatzorganisationen, die aus den Gewinnen der Devisenkontrolle teils durch Stützungskäufe, teils durch Subventionierung, alle wichtigen Zweige der Landwirtschaft unterstützen. In den übrigen Staaten, die alle bereits früher auf die Dauer eingerichtete Absatzorganisationen geschaffen haben, treten keine bemerkenswerten Änderungen ein; doch suchen die Dominions ebenfalls, die bestehenden Absatzregelungen weiterzuentwickeln, vor allem die einzelnen Organisationen stärker zusammenzufassen. —

Die Tendenzen der Agrarpreispolitik in den von uns behandelten Ländern, wie sie sich in den Jahren 1933 bis 1935 herausgebildet haben, lassen sich zusammenfassend folgendermaßen kennzeichnen: Ausgehend von der Auffassung, daß die Landwirtschaft aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen mindestens in dem bestehenden Umfang erhalten oder sogar ausgedehnt werden soll, daß aber die freie Wirtschaftsordnung ihren Bestand gefährdet, haben die meisten Staaten weitreichende Markt- oder Produktionsregelungen durchgeführt [27]). In welchem Maß und in welcher Weise das Wirtschaftssystem damit eine Umgestaltung erfährt, ist heute noch nicht überall deutlich erkennbar. Jedenfalls sprechen aber die Tatsachen nicht dafür, daß eine Vollsozialisierung der Wirtschaft aus der begonnenen Entwicklung zwangsläufig hervorgehen muß [28]). Immerhin geben die in den Krisenbekämpfungsmaßnahmen feststellbaren gemeinsamen Züge Anhaltspunkte dafür, in welchen Richtungen die kapitalistische Ordnung für den Bereich des landwirtschaftlichen Absatzes verbessert oder umgestaltet werden soll. Grundsätzlich übernimmt der Staat in der Agrarpreispolitik wichtige Aufgaben, die bisher im „freien Spiel der Kräfte" dem Preis als einem „automatischen Regulator" vorbehalten waren. Allgemein hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß der Preis seine Funktionen der Einkommensverteilung und Produktionslenkung nur unbefriedigend erfüllt hat, vor allem zum Nachteil der Landwirtschaft. In ihrem Bereich übernimmt der Staat deshalb die in anderen Wirtschaftszweigen von freien Kartellen erfüllten Aufgaben. Die Preispolitik richtet sich nur gegen den „Automatismus" der Preisbildung und will daher wederden

[27]) Wenn die Krisenbekämpfung auch sehr viel dazu beitrug, den wirtschaftspolitischen Nationalismus zu fördern, so ist doch die Feststellung J. E. Lattimers: „The new economic nationalism is a fight against falling prices" vielleicht etwas zu einseitig (a. a. O. S. 39).

[28]) Dies meint z. B. L. Robbins, The Planning of British Agriculture a. a. O. S. 468; bestritten wird seine Auffassung auch in der Entgegnung a. a. O. S. 87.

Preis als Regulator völlig aufheben noch „Angebot und Nachfrage" als entscheidende Bestimmungsfaktoren für die Preishöhe ausschalten. Vielmehr soll gerade das „Gesetz von Angebot und Nachfrage" zu einem Mittel der staatlichen Preispolitik gemacht werden[29]). Damit übernimmt der Staat selbst oder in den von ihm geschaffenen Absatzorganisationen — die Verantwortung für eine gerechte Preis- und Einkommensbildung, für eine geregelte Anpassung des Angebotes und der Erzeugung an die Nachfrage und vor allem auch für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit im landwirtschaftlichen Betrieb und in der Verteilung[30]). Die Übertragung dieser Funktionen vom Preismechanismus auf staatliche oder vom Staat beeinflußte Organe stellt den entscheidenden Zug der Agrarpreispolitik während der zweiten Hälfte der Krise und wahrscheinlich auch in der künftigen Entwicklung dar[31]). Daran knüpft sich die Frage, in welcher Weise die Organe der Preispolitik die übernommenen Aufgaben zu erfüllen vermögen, und welche Probleme und Schwierigkeiten sich dabei ergeben. Von diesen handelt der zweite Teil der Arbeit.

---

[29]) Vgl. etwa M. Ezekiel und L. H. Bean, Economic Bases for the Agricultural Adjustment Act, U. S. Department of Agriculture, Dezember 1933, S. 58.

[30]) Die gleichen Aufgaben stellt auch C. Brinkmann für die landwirtschaftlichen Absatzgenossenschaften heraus: a. a. O. S. 687.

[31]) Die allgemeine Bedeutung dieser Entwicklung für die Organisation des internationalen Rohstoffverkehrs hat C. v. Dietze besonders hervorgehoben: Volkswirtschaft und Weltwirtschaft a. a. O. S. 666 ff.

II. Teil: Probleme der Agrarpreispolitik.

Obwohl die Fülle von verschiedenartigen preispolitischen Maßnahmen, die uns seit dem Beginn der Weltwirtschaftkrise in fast allen Ländern entgegentritt, in den letzten drei Jahren unter einheitliche Zielsetzungen zusammengefaßt und zu einer Art landwirtschaftlicher „Planung" entwickelt worden ist, so liegt darin doch keineswegs „Planwirtschaft" im Sinn einer „totalen" staatlichen Wirtschaftsregulierung im Bereich der Landwirtschaft. In vielen Fällen sind die Maßnahmen nur verhältnismäßig lose zusammengefügt, oft sollen sie nur den Preis eines einzelnen Erzeugnisses oder einer engeren Gruppe von Erzeugnissen heben. Die Eingriffe erstrecken sich auch jeweils nur auf Teile des gesamten Wirtschaftsprozesses: sie regeln selten die Erzeugung oder den Verbrauch unmittelbar, erfassen meist sogar nur Teile des oft sehr langen Absatzweges. In dieser Beschränkung der staatlichen Preispolitik auf einzelne Erzeugungsgruppen und Teilabschnitte des Wirtschaftsprozesses liegt die Wurzel der meisten Probleme und Schwierigkeiten, welche sich bei ihrer Durchführung ergeben. Ob bei einer „totalen" Planwirtschaft die Schwierigkeiten geringer oder größer sein würden, braucht nicht erörtert zu werden, da wir mit ihrer praktischen Verwirklichung nicht zu rechnen haben. Für die Teilplanung ergeben sich aber gerade aus dem Umstand, daß freie ökonomische Kräfte neben staatlichen Zwangsregelungen wirksam sind, besondere Probleme, deren Lösung mit der Zunahme derartiger Regelungen immer größere Bedeutung gewinnt. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Nachweis der verschiedenen Problemstellungen, welche sich mit den einzelnen Aufgaben der Agrarpreispolitik verbinden, ohne auch schon ihre Lösung bieten zu können.

1. Das Problem des „angemessenen" Preises.

Das unmittelbare Ziel der Agrarpreispolitik ist die Hebung der Agrarpreise über den Marktpreis und, in der Regel, auch ihre Sta-

bilisierung auf dem angestrebten höheren Stand. Damit wird die gerade von der angelsächsischen Theorie stark unterstützte Auffassung grundsätzlich abgelehnt, daß die freie Preisbildung, die dem Verbraucher den Vorteil der billigsten Versorgung verschafft, auch zu „richtigen" oder „angemessenen" Preisen für den Erzeuger führe. Sobald diese Annahme aufgegeben wird, muß aber Klarheit darüber geschaffen werden, welche Kriterien das Ausmaß der Abweichung vom freien Marktpreis bestimmen sollen; daß dabei die bisher (allein) wirksamen Preisbildungsfaktoren keineswegs ausgeschaltet, sondern nur beeinflußt werden sollen, wurde bereits festgestellt. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich aus dem Umstand, daß der „angemessene" Preis nicht das letzte Ziel der Agrarpreispolitik bildet, daß er vielmehr nur der Weg sein soll, um angemessene Erlöse zu erreichen. Diese sollen die Kosten decken und einen bestimmten Stand der Lebenshaltung in einem angemessenen Gewinn gewährleisten. Außer diesen beiden Forderungen gibt es keine allgemeinen Bestimmungsgründe für die Angemessenheit des Preises. Sie wurden bereits in den Wirtschaftslehren der Scholastik unter der Bezeichnung „entgeltende" und „verteilende" Gerechtigkeit zur Beantwortung dieser Frage herangezogen, wobei der eigentliche Inhalt der Gerechtigkeit doch erst von der „herrschenden Auffassung" (communis aestimatio) im Einzelfall bestimmt werden konnte. Die unbedingt notwendige Anlehnung an die „communis aestimatio" deutet darauf hin, daß für das Urteil über die Kriterien der Angemessenheit bestimmter Preise sowohl die zeitlichen Unterschiede in den Wirtschaftsauffassungen ausschlaggebend sein müssen, als auch Unterschiede in der wirtschaftlichen Lage verschiedener Länder und in deren besonderen Wirtschaftsproblemen: So geht die Agrarpolitik Großbritanniens von dem Gedanken aus, daß die landwirtschaftliche Erzeugung gesteigert werden soll, obwohl die britische Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb nicht bestehen kann. Ihre absolute Unwirtschaftlichkeit verlangt also wenigstens einen Erziehungsschutz, der die Agrarpreise vorübergehend künstlich erhöht: dem entspricht die britische Definition für den angemessenen Preis als „replacement value". Dagegen liegt der Ausgangspunkt der Preispolitik in den Vereinigten Staaten und den meisten Agrarausfuhrländern in der Agrarschere und der daraus hervorgegangenen Einkommensverteilung; dem entsprechend stehen hier die Gedanken des „fair share in the

national income" und des „parity-price" im Mittelpunkt der preispolitischen Forderungen.

In den preispolitischen Ideen der Vereinigten Staaten kommt das eigentliche Problem des „angemessenen" Preises noch deutlicher zum Ausdruck als in der britischen Formel, in der es nicht unmittelbar enthalten ist. Die entscheidenden Schwierigkeiten für die Agrarpreispolitik liegen, da es ja nicht nur darauf ankommt, wie weit die Preise erhöht werden sollen, sondern auch darauf, wer diese Erhöhung trägt, im Interessenausgleich zwischen den landwirtschaftlichen Erzeugern und allen übrigen Erwerbsgruppen [30]). Dieser Ausgleich ist umso bedeutungsvoller, als die Agrarpreise nicht nur die Lebenshaltung der gesamten Bevölkerung, sondern auch die Produktionskosten der anderen Wirtschaftsgruppen bestimmen. Die Entscheidung über den „angemessenen" Preis der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zwingt daher gleichzeitig dazu, über die Verteilung des Volkseinkommens, über die wirtschaftliche oder soziale Bedeutung bestimmter Bevölkerungs- und Wirtschaftsgruppen, über die Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften, letzten Endes auch über das Wirtschaftssystem Entscheidungen zu treffen. Es ist versucht worden, in dem Bericht über Großbritannien [31]) an einem Beispiel zu zeigen, wie tatsächlich in dieser Frage nach dem gerechten Preis alle anderen Fragen der Volkswirtschaftspolitik zusammenlaufen. Daraus ergibt sich, daß dieses Problem keineswegs nur mit meta-ökonomischen Erwägungen [32]) erledigt werden kann, sondern im Einzelfall wirtschaftliche Fragen von größter praktischer Tragweite aufwirft.

Selbst wenn über die Frage nach dem Inhalt der Preisgerechtigkeit eine Entscheidung getroffen ist, so ist damit noch nicht die Möglichkeit gegeben, auch solchen Preis tatsächlich zu bestimmen [33]). Begnügt sich die Agrarpreispolitik nicht mit Zöllen oder Subventionen in mehr oder weniger willkürlicher Höhe, so bereitet die Feststellung der Grundlagen für die Höhe einzelner

---

[30]) Es ist dies also die gleiche Aufgabe, die der staatlichen Kartellpolitik gestellt worden ist: vgl. Verhandlungen und Berichte des Ausschusses zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft. 1. Unterausschuß 3. Arbeitsgruppe, 4. Teil: Kartellpolitik. Berlin 1930 S. 18.

[31]) C. v. Dietze, Preispolitik a. a. O. S. 5 ff.

[32]) Darauf beschränkt sich die Behandlung dieses Problems bei F. Neumark a. a. O. S. 9 ff.

[33]) Wheat Studies a. a. O. S. 186. Auch zum folgenden sind die sehr eingehenden Ausführungen der Wheat Studies zur Ergänzung in den Einzelheiten heranzuziehen.

Preise erhebliche Schwierigkeiten. Soweit es darauf ankommt, zunächst einmal die Kosten zu decken, entsteht die Frage, in welcher Weise die Kosten bei der gegebenen Verschiedenheit in den einzelnen Betrieben berücksichtigt werden sollen, d. h. welche Kosten eigentlich „angemessen" sind. Ebensowenig wie bei freien Marktpreisen können die individuellen Selbstkosten eines Betriebes die Preisgrundlage bilden; da aber auch die Anlehnung an Durchschnittskosten nicht als befriedigende Lösung anzusehen ist, bleibt wieder nur die Auswahl eines „Grenzbetriebes" mit den höchsten „angemessenen" Kosten übrig; nur erfolgt diese Auswahl nicht mehr über den Preiswettbewerb, sondern nach anderen (politischen) Gesichtspunkten. Von Bedeutung ist dabei, daß die Anknüpfung an frühere Kosten keine Rücksicht nimmt auf die möglicherweise inzwischen eingetretenen Kostenänderungen [34]). Berücksichtigt man noch, daß bisher kaum befriedigende statistische Untersuchungen zur Feststellung von Kosten in landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt werden konnten [35]), und daß sich viele Faktoren überhaupt nicht oder nur in annähernden Schätzungen ermitteln lassen, so wird erkennbar, daß die Bestimmung eines gerechten Preises von dieser Seite her außerordentlich schwierig ist, zumal auch für die Festlegung eines angemessenen Gewinns — abgesehen von dem schwer durchführbaren Vergleich mit den Einkommen anderer Wirtschaftsgruppen [36]) — keine festen Anhaltspunkte gegeben sind.

Um die Schwierigkeiten und Bedenken auszuschalten, die sich mit der Festlegung absoluter Preise auf Grund von Kostenberechnungen verbinden, haben die Vereinigten Staaten ihrer Preispolitik den Tauschwert der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gegenüber den Bedarfsgütern der Landwirtschaft, also nur eine Preisrelation, zugrundegelegt. Damit verbindet sich der Vorteil einer

[34]) Aus diesen Gründen hat z. B. H. A. Wallace in den Vereinigten Staaten die Produktionskosten als Grundlage der Preisbestimmung abgelehnt: New Frontiers. New York 1934 S. 103: „Cost of production looks too much towards the past".

[35]) Wheat Studies a. a. O. S. 186.

[36]) Die Preispolitik der Vereinigten Staaten erstrebt für die Farmer einen Lebensstandard, welcher dem der Stadtbevölkerung entspricht („commensurate" ist), doch legt man das Schwergewicht auf eine gleichmäßige Steigerung der Lebenshaltung („the same rate of improvement"); als Richtlinie dient daher die Kaufkraft des Pro-Kopf-Einkommens im Vergleich zur Vorkriegszeit: sie betrug 1935 bei der landwirtschaftlichen Bevölkerung 76% der Vorkriegskaufkraft, einschließlich der staatlichen Subventionen 83%, bei der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung dagegen 93%. Vgl. Agricultural Adjustment 1933 to 1935. Washington 1936, S. 51 f.

größeren Elastizität, obwohl auch dabei Kostenveränderungen, die aus technischen Verbesserungen in den landwirtschaftlichen Betrieben hervorgehen, unberücksichtigt bleiben[37]). Andererseits sagt auch die Kaufkraft der Farmerzeugnisse über die Einkommensgestaltung in der Landwirtschaft noch nichts aus[38]). Wesentliche Schwierigkeiten bereitet auch hier vor allem die Frage nach der „Normalperiode", die als Grundlage gewählt werden soll. Die Anlehnung an die Preisverhältnisse im Zeitraum 1910—14 trägt dem „Gesetz vom steigenden Tauschwert der Agrarerzeugnisse", auf welches sie sich beruft[39]), nicht einmal in vollem Umfang Rechnung[40]), während andererseits auch die außergewöhnliche Höhe der landwirtschaftlichen Kaufkraft in jenen Jahren Anlaß zu entgegengerichteten Bedenken gegeben hat[41]). Da notwendigerweise die Preise einer großen Zahl von Erzeugnissen, auch von deren Sorten und Qualitätsklassen im einzelnen auf diese Weise festgelegt werden müssen, tritt auch die Frage auf, ob das Verhältnis aller Agrarpreise zueinander in der Basisperiode „normal" war, und ob sich nicht inzwischen die Struktur der landwirtschaftlichen Produktion so weitgehend geändert hat, daß ihr dieses Verhältnis nicht mehr entspricht. Hinzu kommen schließlich auch noch alle Bedenken, die sich gegenüber Indexzahlen und ihrer Zusammensetzung allgemein geltend machen lassen. Bemerkenswert ist, daß sich in den Vereinigten Staaten die ursprüngliche Gegenüberstellung von Agrarerzeugnissen und landwirtschaftlichen Bedarfsgütern nicht als befriedigend erwiesen hat und deshalb seit 1935 neben den Bedarfsgütern auch Zinsen und Steuern in den Index einbezogen wurden.

Wesentlich schwieriger wird die Bestimmung der Preishöhe noch dadurch, daß sie auch auf die Absatzmengen Rücksicht nehmen muß, um die erstrebte Erhöhung und Stabilisierung der Erlöse zu ermöglichen. Dieses Problem tritt schon bei der Preiserhöhung in Erscheinung, wenn diese, wie z. B. in den Vereinigten

---

[37]) Darauf verweist B. H. Hibbard in seiner Kritik des Mc Nary Haugen Plans: Legislative Interference with Agricultural Prices, Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York Vo. XI. (1925) No. 2 S. 45.

[38]) A. H. Hansen a. a. O. S. 196 f.

[39]) M. Ezekiel und L. H. Bean a. a. O. S. 26 ff.

[40]) M. Sering, Internationale Preisbewegung ... a. a. O. S. 107: „Als volkswirtschaftlich normal wäre die Preisbildung auch dann noch nicht anzusehen, wenn die Agrarerzeugnisse ihre Kaufkraft gegenüber den Industriewaren aufrecht erhalten hätten ..."

[41]) J. S. Davis, Planned Agricultural Adjustment in the United States (Commodity Control in the Pacific Area a. a. O.) S. 27.

Staaten nach 1933, durch starke Verminderung der Verkaufsmengen erzielt wird oder zur Einschränkung der Nachfrage führt. In beiden Fällen steigen die Erlöse in geringerem Maß als die Preise[42]). Vor allem aber knüpft sich daran die Frage, ob die Stabilisierung der Preise auf einer zunächst den Grundsätzen der Angemessenheit entsprechenden Höhe diesen Grundsätzen auch noch entspricht, wenn infolge geringer Ernten die abgesetzten Mengen sich wesentlich verkleinern oder wenn, wie es bei den Kaffee- und Weizen-Valorisationen in Brasilien und Kanada der Fall war, die Stabilisierung bei reichen Ernten zur Unabsetzbarkeit großer Mengen führt.

Die Erfahrungen lassen allgemein erkennen, daß einer Preisstabilisierung durch das starke Schwanken der Erzeugungsmengen enge Grenzen gesetzt sind. Während eine Preisstabilisierung über einen längeren Zeitraum hinweg demnach wenig aussichtsreich zu sein scheint, gehört der Ausgleich jahreszeitlicher und spekulativer Preisschwankungen seit langem zu den wichtigsten Erfolgen genossenschaftlicher Absatzorganisationen[43]). Zweifelhaft ist andererseits, ob etwa die Möglichkeit besteht, durch Preisfestsetzungen die Erzeugungsschwankungen zu verringern. Die Regelung der Schweinepreise in England war zunächst darauf gerichtet, durch Stabilisierung des Verhältnisses zwischen Futtermittelpreisen und Schweinepreisen den Schweinezyklus auszuschalten[44]); doch mußte der Versuch aufgegeben werden, weil die Lösung der Schweinepreise von den Speckpreisen nicht gelang.

Ebenso wie die Preispolitik weitgehend bestrebt ist, zeitliche Preisdifferenzen aufzuheben, sucht sie auch regionale Preisunterschiede zu beseitigen, indem sie einmal allen Erzeugern für Erzeugnisse gleicher Art und Qualität, die auf einem bestimmten Markt zu gleichem Preis abgesetzt werden, gleiche Preise sichert (Einheitspreise), oder indem sie jedem Erzeuger für alle Produkte

---

[42]) Report of the Secretary of Agriculture 1935, Washington 1935 S. 38: „Scarcity conditions can raise prices almost indefinitely but not incomes. .. Crop reduction has reached the print of diminishing returns." Die Agrarpreise stiegen in den Vereinigten Staaten während der Zeit vom 1. 3. 33 bis 1. 3. 35 etwa auf das Doppelte, die Barerlöse der Landwirtschaft um 50%.

[43]) Vgl. hierzu den 3. Abschnitt.

[44]) Daran hat sich eine bemerkenswerte theoretische Diskussion geknüpft: R. H. Coase und R. F. Fowler, Bacon Production and the Pig Cycle in Great Britain. Economica Vol. II (1935) S. 142 ff. (insbesondere S. 144 ff: Stellungnahme zu den Vorschlägen der Reorganisation Commission for Pigs); R. Cohen und J. D. Barker, The Pig Cycle: A. Rejoinder. ebd. S. 408 ff. und die vorigen: A Reply ebd. S. 423 ff.

gleicher Art und Qualität einen einheitlichen Preis gewährt, obwohl diese Produkte auf verschiedenen Märkten zu verschiedenen Preisen verkauft werden (Ausgleichspreis, Poolpreis). Der Einheitspreis berücksichtigt in der Regel, soweit es sich um größere Absatzgebiete handelt, die Frachtkosten; seine Staffelung entspricht dann ungefähr den Lagedifferenzen bei freier Preisbildung. Bedenken können einer solchen einheitlichen Preisfestsetzung gegenüber entstehen, wenn Erzeuger sich vorher in besonders günstiger Absatzlage befanden, durch die sie Sonderpreise erzielen konnten; aus diesem Anlaß wandten sich z. B. in England die Schweinehalter bestimmter Bezirke, die ihre Schweine vor dem Einsetzen der Marktregelung zu besonders vorteilhaften Preisen absetzen konnten, gegen die einheitliche Festsetzung der Schweinepreise durch das Marktamt [45]). Weit schwierigere Probleme verbinden sich mit dem Preisausgleich in Pools, der in den meisten Fällen dazu dienen soll, den Einfluß von Überschüssen eines Erzeugnisses über die Aufnahmefähigkeit seines Hauptmarktes auf dessen Preisbildung zu verhindern, also z. B. Werkmilch vom Trinkmilchmarkt, Ausfuhrüberschüsse vom Inlandsmarkt abzuhalten. Die Notwendigkeit, den Hauptmarkt gegen solchen Angebotsdruck zu schützen, wird umso dringender, je größer die Preisdifferenz auf den verschiedenen Märkten ist; zugleich aber wird bei vollständiger Poolung die Belastung der Erzeuger, die den Hauptmarkt beliefern, und auf der anderen Seite der Anreiz zu weiterer Überschußerzeugung umso größer. Jede Steigerung der Überschußerzeugung drückt aber wieder den Poolpreis und erhöht die Ausgleichsabgabe. Die Erfahrungen, vor allem in Großbritannien, haben gezeigt, daß ein Preisausgleich nur möglich ist, wo die Überschüsse eine bestimmte Höhe nicht überschreiten, wo keine allzu starken regionalen Unterschiede in den Produktions- und Absatzbedingungen vorliegen, und wo die Last des Preisausgleichs sich auf eine möglichst große Zahl von Produzenten verteilen kann.

Das Gegenstück zur Preisvereinheitlichung durch Pools und häufig deren Grundlage bildet die Bildung von Preisklassen (Preisdiskrimination), die sowohl beim Verkaufspreis (als Mittel der Überschußverwertung: Dumping) als auch bei den Erzeugerpreisen (als Mittel der indirekten Produktionskontrolle) große Bedeutung erlangt hat. Die große Zahl theoretischer Fragen, die

[45]) R. Cohen, The Variation of Bacon Pig Prices at English Markets, The Farm Economist Vol. I, No. 11 (Juli 1935) S. 226 ff.

den Anlaß zu weitgehender Behandlung der Preisklassenbildung in der Monopoltheorie gegeben hat, ist hier nicht zu behandeln, wo nur die Probleme angedeutet werden sollen, welche die „Angemessenheit" bestimmter Methoden der Preispolitik betreffen. In diesem Zusammenhang ist vor allem darauf hinzuweisen, daß die Konsumenten der teureren Produkte häufig gegen eine Belastung zugunsten der Überschußabnehmer Einspruch erhoben haben, besonders im Fall des Auslandsdumpings bei hoher Preisdifferenz und steigender Ausfuhrquote [46]).

Abgesehen vom Sonderfall der Preisdiskrimination bildet die Festsetzung von Monopolpreisen durch den Staat oder durch landwirtschaftliche Absatzorganisationen auch allgemein Anlaß zu Einwendungen gegenüber der gegenwärtigen Agrarpreispolitik, die sich hauptsächlich gegen die Preiserhöhung durch „künstliche Angebotsverknappung" richten. Besonders in England, wo nicht eine Agrarschere den Anlaß zur Preispolitik bildete, und wo die landwirtschaftliche Bevölkerung nur einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung ausmacht, wird die Preisstützung als Sondervorteil einer einzelnen Wirtschaftsgruppe betrachtet; diese Auffassung wird dadurch unterstützt, daß die landwirtschaftlichen Erzeuger selbst Träger der Monopolorganisationen sind. Einen besonders wichtigen Gegenstand der Erörterung bildet daher gegenwärtig die Frage, ob der staatliche Einfluß auf die Preispolitik verstärkt werden soll, um den monopolistischen Interessen der Erzeuger entgegen zu wirken [47]). Es ist im einzelnen schwer zu beurteilen, wie weit derartige Vorwürfe „objektiv" berechtigt sind. Unzweifelhaft bildet die Erhöhung der Agrarpreise eine Belastung der gesamten übrigen Wirtschaft, deren Notwendigkeit aber, soweit sie in der Regierungspolitik anerkannt und durch bestimmte Kriterien der Angemessenheit auch begründet ist, nicht mehr grundsätzlich bestritten werden kann. Wo die vom Staat unterstützten Erzeugerorganisationen allerdings weitgehende Selbständigkeit und Handlungsfreiheit besitzen, muß die Frage der Kartellaufsicht stärker hervortreten [48]).

[46]) B. H. Hibbard a. a. O. S. 46; G. L. Wood a. a. O. S. 345, S. 347. Für die Preisdiskriminierung auf dem Inlandsmarkt gilt ähnliches: H. Sorenson und J. M. Cassels, The English Milk Market. The Quarterly Journal of Economics (Cambridge, Mass.) Februar 1936 S. 282.

[47]) Vgl. die Diskussion zwischen R. Cohen und J. Ll. Davies auf der letzten Tagung der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft in St. Andrews über die britische Milchmarktregelung. Proceedings a. a. O. S. 307 ff.

[48]) Darauf weist G. Mackenroth besonders hin: Die Wirtschaftsverflechtung des britischen Weltreiches (Zwischenstaatliche Wirtschaft Heft 12) S. 94.

Weit bedeutsamer ist demgegenüber die bereits erwähnte Frage, wie diese unvermeidliche Belastung sich auf die nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftsgruppen verteilen soll. Hier liegt das gleiche Problem vor wie bei der Steuerüberwälzung, besonders da die tatsächliche Aufbringung der für die Preisstützung eingesetzten Mittel auch häufig in der Form der Sonderbesteuerung erfolgt. Ebenso wie dort ergibt sich die Frage, welche Gruppe die Belastung tragen soll, welche Gruppe sie tatsächlich tragen muß, und in welcher Weise sich die Belastung in den betroffenen Gruppen auswirkt. Zwar lassen diese Fragen sich noch nicht im einzelnen beantworten [49]); doch können einige Bemerkungen wenigstens die Schwierigkeiten andeuten, die der Preispolitik gerade von dieser Seite her entgegenstehen, und die umso bedeutsamer sind, als die Möglichkeit einer erfolgreichen Preispolitik schlechthin abhängig ist von der Möglichkeit, einen befriedigenden Ausgleich der wirtschaftlichen Interessen herbeizuführen, von dem die Haltung jedes Einzelnen gegenüber den staatlichen Eingriffen bestimmt wird.

Sowohl die Landwirte als auch die Verbraucher waren stets geneigt, eine entscheidende Ursache der anhaltenden Krise in der zu hohen Handelsspanne zu sehen. Da die niedrige Kaufkraft der breiten Verbrauchermassen während der Krise eine wesentliche Erhöhung des Verbraucherpreises zunächst nicht zuließ, richtete sich die Agrarpreispolitik auch vielfach auf eine Senkung der Zwischengewinne, selbst wo diese nach offiziellen Feststellungen nicht als überhöht angesehen werden konnten, wie z. B. im britischen Milchabsatz [50]). Gegen solche Bestrebungen leistete der Handel erheblichen, oft auch erfolgreichen Widerstand. Eine befriedigende Lösung des Problems der Handelsspanne ist jedoch noch nirgends erreicht worden. Wie notwendig und schwierig diese Lösung ist, zeigen die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten, die Anfang 1934 sämtliche Milchabsatzregelungen auflösten und erneuerten, weil die im Interesse des Handels festgesetzten Kleinhandelspreise nicht durchgesetzt werden konnten [51]), ebenso wie die vielfachen Einsprüche des britischen Consumers' Council gegen die bestehende

[49]) Eingehendere Untersuchungen enthalten die Wheat Studies (a. a. O. S. 215 ff.) und die drei Berichte der Agricultural Adjustment Administration.

[50]) Report of the Reorganisation Commission for Milk, Economic Series No. 38. London 1933, S. 61.

[51]) Besonders erschwert wird die Lösung dadurch, daß die Interessen der Selbstmarkter in der Regel nicht mit denen des Handels übereinstimmen.

Festsetzung der Gewinnspanne im Milchhandel [52]) und der zwischen dem britischen Marktamt für Milch und der Händlerorganisation im Herbst 1935 ausgebrochene „Milchkrieg" [53]), der fast zum Zusammenbruch der Marktregelung geführt hätte. Tatsächlich sind während der letzten Jahre die Verbraucherpreise meist viel weniger gestiegen als die Erzeugerpreise [56]).

Sehr bedeutsame Einwendungen erhoben zum Teil auch die Verarbeitungsgruppen gegen die Erhöhung ihrer Rohstoffpreise, insbesondere soweit sie exportabhängig waren, also die Belastung nicht auf einem geschützten Markt weiterwälzen konnten. Aus diesem Grund war in den Vereinigten Staaten der Widerstand des Baumwollhandels und der Baumwollindustrie gegen die Produktionskontrolle besonders heftig, da der Absatz an Baumwolle und Baumwollwaren infolge der Preissteigerung im Inland und Ausland zurückging. Dagegen hatte die britische Industrie vor allem eine mittelbare Beeinträchtigung ihrer Ausfuhr durch die verminderte Wettbewerbsfähigkeit und die Beschränkung der Agrareinfuhren zu befürchten [54]). In Großbritannien muß außerdem eine Störung der Außenhandelsbeziehungen deshalb besonders bedenklich sein, weil die wirtschaftlichen Verbindungen zu den Dominions gleichzeitig die Grundlage des politischen Zusammenschlusses bilden.

Hinsichtlich der Belastung der Verbraucher durch die Preisstützung stand meist die Frage im Vordergrund, ob durch Erhöhung des Marktpreises die gesamte Verbraucherschaft belastet werden sollte, oder ob es nicht besser sei, die Landwirtschaft mit Subventionen aus allgemeinen Steuermitteln, also hauptsächlich auf Kosten der zahlungsfähigeren Verbraucherschichten, zu unterstützen. Die gleiche Wirkung wie eine solche direkte Subvention an die Landwirtschaft hat unter diesem Gesichtspunkt die vielfach vorgenommene Bildung von Preisklassen zugunsten minderbemittelter Verbraucherkreise (Arbeitslose, Schulkinder) und Deckung der Verluste aus allgemeinen Mitteln (indirekte Verbrauchersubventionierung [55]); darüber hinaus kann unter Umständen durch die

[52]) Journal of the Ministry of Agriculture, Vol. 41 No. 1 (April 1934) S. 1; No. 7 (Oktober 1934) S. 674 f. Vol. 42 No. 4 (Juli 1935) S. 373 f., No. 7 (Oktober 1935) S. 691 ff.

[53]) Vgl. im einzelnen Current Survey (Digest of Press News) Oxford. Vol. II No. 9 S. 4 ff.

[54]) Besonders werden solche Bedenken auch hervorgehoben bei V. Astor und R. Seebohm-Rowntree a. a. O.

[55]) Hierzu vgl. V. Astor und R. Seebohm-Rowntree a. a. O.

Preisdiskriminierung eine besondere Belastung wohlhabender Verbraucher erreicht werden.

Nicht nur im Hinblick auf die Belastung, sondern auch hinsichtlich der Unterstützung tritt das Verteilungsproblem auf. Unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Auswirkungen der staatlichen Maßnahmen wie auch der politischen Ansprüche auf Gleichberechtigung erhebt sich die Frage, ob die gesamte Landwirtschaft oder nur einzelne, und welche ihrer Zweige unterstützt werden sollen. Selbst wenn sie nach den Merkmalen der Angemessenheit gerechtfertigt erscheinen, haben einseitige Preisstützungsmaßnahmen, vor allem, wenn gleichzeitig an anderen Stellen eine Tendenz zur Preissenkung auftritt, die Wirkung, daß weitergehende Forderungen auf staatliche Hilfe gestellt werden, während andererseits eine Umstellung der Erzeugung auf die begünstigten Erzeugnisse die Erfolgsaussichten der unternommenen Eingriffe mindert.

Aus allen derartigen Erwägungen wird deutlich, daß eine Beeinflussung einzelner Preise ohne Rücksicht auf den Gesamtzusammenhang aller Preise grundsätzlich unmöglich ist, daß auch alle Einzelmaßnahmen sich das Ziel setzen müssen, ein wirtschaftliches und politisches Gleichgewicht auf der Grundlage eines elastischen Preissystems zu schaffen, welches der Beweglichkeit der modernen Volkswirtschaften entspricht[57]). Den außerordentlichen Anforderungen, welche diese Aufgabe an die Preispolitik stellt, vermochten die meisten bisherigen Maßnahmen, wie die Ergebnisse erkennen lassen, noch nicht in vollem Umfang gerecht zu werden.

2. Das Problem der Wirtschaftlichkeit.

Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit steht als Aufgabe der Wirtschaftspolitik den Maßnahmen der Preisstützung gegenüber, insofern sie grundsätzlich auf Kosten- und Preissenkung

S. 53 ff.; H. Sorenson und J. M. Cassels, a. a. O. S. 282 f. Allgemein über die Preisstaffelung nach dem Einkommen siehe auch C. v. Dietze, Volkswirtschaftspolitik (Neue Rechtsbücher hrsg. v. K. Blomeyer) Mannheim 1936 S. 60.

[56]) Mr. Elliot behauptete sogar: „We shall be able to show that we have secured a rise of 20—30 per cent in wholessale prices without a rise of more than 1 or 2 per cent in retail prices". (Zit. bei J. A. Venn: The Financial and Economic Results of State Control in Agriculture. The Economic Journal, Dezember 1935 S. 659); für die Vereinigten Staaten vgl. die Angaben in C. v. Dietze, Preispolitik a. a. O. S. 81.

[57]) Vgl. die Bemerkungen hierzu bei H. Schumacher in seinem Vortrag über „Das Währungsproblem der Gegenwart" in den Eilsener Vorträgen a. a. O. S. 250.

gerichtet ist. Sie wird daher vor allem von denen gefordert, die eine Krisenbekämpfung durch Maßnahmen der Preisstützung ablehnen und an ihre Stelle von vorne herein eine Politik der „Reorganisation" oder „Reconstruction" setzen wollen. Aber auch im Rahmen der auf Preiserhöhung bedachten Politik bildet, wie schon festgestellt wurde, die Förderung der Wirtschaftlichkeit, insbesondere durch Verbesserung der Absatzmethoden, ein wichtiges Problem, sowohl unter sozialen Erwägungen (da sie die Belastung verringern kann, welche die Preiserhöhung mit sich bringt) als auch aus wirtschaftlichen Gründen, schon weil eine zu starke Preissteigerung die Gefahr der Nachfrageeinschränkung mit sich bringt, die den Erfolg der Maßnahmen wieder beeinträchtigen kann.

Auf der anderen Seite aber erhebt sich die Frage, ob nicht die Politik der Preisstützung grundsätzlich einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit entgensteht. Obwohl auch in den „liberalen" Ländern sich die Auffassung durchgesetzt hat, daß der Preisautomatismus unvollkommen und daher ergänzungsbedürftig ist, findet doch die von den klassischen Theorien getragene Ansicht, daß unmittelbare preispolitische Eingriffe ein Hemmnis des wirtschaftlichen „Fortschrittes" bedeuten, noch weithin Anerkennung. Die freie Preisbildung, welche — nach dieser Meinung — die Einkommensverteilung regelt und damit zugleich, wenn auch oft mit beträchtlichen Störungen, die Produktion in die von der Nachfrage vorgeschriebenen Bahnen lenkt, führt auch die Volkswirtschaft auf den höchsten erreichbaren Stand der Ergiebigkeit und Wirtschaftlichkeit[58]). Der Preiswettbewerb schafft den Anreiz zur Kostensenkung beim Einzelunternehmer und bewirkt eine „Auslese" der Unternehmer nach dem Grad ihrer Leistungsfähigkeit, für den die Weltmarktpreise den Maßstab bilden. Wirtschaftlich sind nach dieser Auffassung also nur Betriebe, die bei internationaler Konkurrenz rentabel sind.

Daraus ergibt sich unmittelbar die Folgerung, daß alle Maßnahmen, welche die Wirksamkeit des Preiswettbewerbs beeinträchtigen (Zölle, Subventionen) oder diesen aufheben (Einfuhrkontingentierungen, Zwangskartelle), wirtschaftliche Nachteile zur Folge haben müssen. Sie erhalten bestehende unwirtschaftliche Betriebe, geben sogar Anlaß zur Errichtung neuer, wenig leistungsfähiger Un-

[58]) Ein klassischer Vertreter dieser Auffassung ist L. Robbins: The Planning of British Agriculture a. a. O. und besonders The Economics of Restrictionism in: The Banker, London, Januar 1935 S. 20.

ternehmen und vermindern den Anreiz zu produktionstechnischem Fortschritt. Entsprechend senkt sich der Lebensstandard der Volkswirtschaft, zumindest wird eine Erhöhung, die ohne staatliche Eingriffe möglich gewesen wäre, verhindert. Diese Erwägungen, die schon gegen die merkantilistische Wirtschaftspolitik vorgebracht wurden, und die später vor allem im Kampf um Schutzzölle und Kartelle eine entscheidende Rolle spielten, mußten gegenüber der Agrarpreispolitik wegen der großen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Agrarpreise besonderes Gewicht erhalten, vor allem in Ländern, die grundsätzlich das Wohl des Verbrauchers und der Industrie in den Mittelpunkt ihrer Wirtschaftspolitik stellten.

Eine Ablehnung der eigentlichen Krisenbekämpfung läßt sich daraus aber kaum rechtfertigen, da die Annahme, daß Preisstützungsmaßnahmen ungünstig auf den Stand der Wirtschaftlichkeit wirken, von Voraussetzungen ausgeht, welche tatsächlich in der Krise, vor allem in der Landwirtschaft, nicht vorlagen. Allgemein ist in der Krise der angenommene Zusammenhang zwischen Unrentabilität und Unwirtschaftlichkeit aufgehoben. Wenn zu gleicher Zeit die größte Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in allen Ländern der Welt unrentabel wird, so kann eine sinnvolle „Auslese" nicht mehr stattfinden [59]). Sie ist sicher erstrebenswert, wo die Anpassung an sinkende Kosten infolge von Untüchtigkeit des Betriebsleiters unterbleibt; aber sie wird unmöglich, wenn in einer allgemeinen Krise die Agrarschere eine Anpassung an feste oder gar steigende Kosten fordert, die selbst bei äußersten Anstrengungen der Landwirte nicht erfolgreich durchgeführt werden kann, umso weniger, als die Agrarschere außer der Lebenshaltung auch die Kapitalbildung der Landwirtschaft einschränkt, ohne die weder im Erzeugungs- noch im Absatzprozeß ein Übergang zu wirtschaftlicheren Methoden denkbar ist. In einer Krise, deren Ursache in einem durch Kaufkraftschrumpfung bedingten Nachfragerückgang liegt, ist die Erhaltung submarginaler Betriebe nicht nur sozialpolitisch notwendig, sondern auch wirtschaftlich deshalb gerechtfertigt, weil mit einer Wiedererhöhung der Nachfrage in absehbarer Zeit zu rechnen ist, während die Länge der Produktionsperioden eine entsprechende Wiedererhöhung der einmal eingeschränkten Produktion verzögern würde. Ebensowenig ist die Voraussetzung haltbar, daß

[59]) C. v. Dietze, Zwangssyndikate als Mittel der Agrarpreispolitik, a. a. O. S. 139.

Preissenkungen stets auch Ausdruck gesteigerter Wirtschaftlichkeit seien. Daß während der Krise selbst die Betriebe mit den günstigsten Produktionsbedingungen zu Grenzbetrieben oder völlig unrentabel wurden, war die Folge der aus dem Angebotsdruck hervorgehenden Schleuderkonkurrenz, die auf die tatsächlichen Kosten keine Rücksicht mehr nahm, sondern meist nur mit Hilfe staatlicher Subventionen durchgeführt werden konnte. Die Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe war daher für die Auslese weniger entscheidend als die Leistungsfähigkeit der Staatsfinanzen.

Soweit nur einzelne Erzeugnisse einem Preisdruck infolge Überangebotes ausgesetzt sind, der eine Ausschaltung von Grenzproduzenten fordert, käme zunächst eine Einschränkung der Produktion in den betreffenden Zweigen in Betracht, bis das Gleichgewicht zwischen Produktion und Bedarf erreicht ist und die Tendenz zu den höchsten Kosten wieder einsetzt. Aber schon eine solche teilweise Einschränkung stößt auf schwer überwindbare Hindernisse. Einseitige Betriebe können nur umgestellt werden, soweit es die natürlichen Verhältnisse gestatten; in gemischten Betrieben ist diese Möglichkeit infolge der engen Verbundenheit aller Zweige vielfach versperrt. In jedem Fall wird aber eine Verminderung der Wirtschaftlichkeit unvermeidlich sein, während das Gegenteil erstrebt werden sollte. Daß einer weitergehenden Einschränkung der Gesamtproduktion sehr starke Schwierigkeiten entgegenstehen, vor allem weil die Familienwirtschaft, die in der Landwirtschaft der Vereinigten Staaten und Kanadas eine bedeutsame Rolle spielt, zur vollen oder gar verstärkten Ausnutzung ihrer Arbeitskräfte drängt, wurde früher bereits erwähnt. Nur wo die Familienbetriebe wenig Bedeutung haben, wie in Großbritannien, vollzieht sich tatsächlich die Ausscheidung der Grenzbetriebe. Die Auslese-Theorie verliert aber ihren Sinn, wo die submarginalen Betriebe tatsächlich (auch ohne staatliche Hilfe) weiterproduzieren. Bedenken stehen allerdings preisstützenden Maßnahmen dann gegenüber, wenn sie bei bereits bestehender Überproduktion eine Ausdehnung der Erzeugung in unwirtschaftlichen Betrieben fördern, die auch ihrem eigentlichen Ziel entgegenwirkt.

Völlig belanglos werden die Einwendungen gegen die Preisstützung in der Krise, wenn die unbedingte Sicherung der denkbar höchsten Wirtschaftlichkeit überhaupt nicht als das letzte Ziel der Wirtschaftspolitik angesehen wird, wenn also unter politischen Gesichtspunkten die Ausschaltung einer großen Zahl landwirt-

schaftlicher Betriebe als unerwünscht oder sogar eine Ausdehnung der landwirtschaftlichen Erzeugung als erforderlich angesehen wird, obwohl damit großen Teilen der Bevölkerung Opfer in der Herabsetzung ihres Lebensstandards auferlegt werden. Damit ist allerdings nicht gesagt, daß es auch überflüssig wäre, die Frage nach dem Ausmaß der wirtschaftlichen Opfer, die mit diesen politischen Entscheidungen verbunden sind, zu stellen[60]). Gerade wenn die Preispolitik über die Krisenbekämpfung hinaus im Sinne einer Preisstabilisierung weitergeführt wird, ergibt sich auch Anlaß zu fragen, ob eine Sicherung des Einkommens den Anreiz zur Entwicklung fortschrittlicher Wirtschaftsmethoden vermindern kann, ob nicht weitergehende Eingriffe und Bindungen an Kontingente und Preise die schöpferische Einzelinitiative zum Schaden der Gesamtheit beschränken. Demgegenüber steht aber auch die andere Frage, wie weit gerade die Planwirtschaft im Bereich des Absatzes, die ja bisher fast nirgends in die Betriebsgestaltung selbst unmittelbar eingreift[61]), den Landwirt von Absatzsorgen befreit, so daß er seine Kräfte umso mehr zur Betriebsrationalisierung einsetzen kann, während auf der anderen Seite die planvolle Marktgestaltung den Absatz wirtschaftlicher gestaltet, als früher der freie Wettbewerb[62]). In diesem Sinn erhebt die planwirtschaftliche Preispolitik den Anspruch, nicht nur vom politischen und sozialen Standpunkt aus wesentliche Vorteile gegenüber dem System der freien Preisbildung zu bieten, sondern auch wirtschaftlich leistungsfähiger zu sein[63]). Schon die tatsächliche Ordnung des Absatzes bringt für alle Teile meist wirtschaftliche Vorteile mit sich, namentlich für die auf regelmäßige Belieferung eingerichteten Verarbeitungsbetriebe[64]). Die mit der Zentralisierung

[60]) L. Robbins, The Planning of British Agriculture, a. a. O. S. 460.

[61]) Hierin geht wohl L. Robbins etwas zu weit, wenn er feststellt: „The main decisions concerning the direction of production rest with the Boards, the main risk with the National Exchequer ....." und: „The farmer is reduced to a mere functionary of the Board". a. a. O. S. 465, 467.

[62]) In gleicher Weise ist dieses Problem in der Kartelliteratur gestellt worden; vgl. A. Wolfers a. a. O. S. 85 f.

[63]) Es ist z. B. darauf hingewiesen worden, daß die durch den Wettbewerb bedingten Werbungskosten den Verbraucherpreis unnötig erhöhen: W. R. Camp, The Organization of Agriculture a. a. O. S. 311. Vgl. ferner: Report of the Committee on Stabilisation of Agricultural Prices (Economic Series No. 2) S. 51: „.. instability, by destroying confidence, diminishes procuctivity, and involves in the long run not only losses to the producer but economic wastage to the whole community."

[64]) V. Astor und K. A. H. Murray weisen z. B. die Auswirkungen der schwankenden Ausnutzung der Erzeugungskapazität auf die Kostengestaltung der Speckfabriken nach: a. a. O. S. 43.

des Absatzes vielfach verbundene Ersparnis an Fracht- und Kreditkosten kann ebenfalls als beträchtlich angenommen werden. Grundsätzlich sind die Absatzorganisationen, soweit sie eine bestimmte Größe erreichen und sich eine regelmäßige Belieferung sichern können, in der Lage, alle Vorteile des „large scale business" auszunutzen. Ihre Aufgabe ist es aber nicht, den Handel auszuschalten, sondern nur, auf eine Verbesserung seiner Absatzmethoden, d. h. auf Rationalisierung der Beziehungen zwischen Erzeuger, Handel und Verbraucher hinzuwirken[65]). Ob dabei wirklich wesentliche Ersparnisse erzielt werden können, wird allerdings vielfach noch bezweifelt[66]). In der Regel übernehmen die mit der Marktregelung betrauten Organisationen zugleich auch Forschungsaufgaben, um auf wissenschaftlicher Grundlage Wege zur Verbesserung der Absatzmethoden zu finden. Rechnet man noch die dem Verbraucher zugute kommende Qualitätsverbesserung der Erzeugnisse hinzu, die häufig durch besondere Qualitätsprämien gefördert wird, so ergibt sich, daß in der Preispolitik jedenfalls sehr beachtliche Ansätze zu einem Ausgleich der vielleicht zu erwartenden Verminderung des Wirtschaftlichkeitstrebens in einzelnen Betrieben liegen. Ergänzt wird aber die Absatzrationalisierung noch überall durch den Ausbau der landwirtschaftlichen Betriebsforschung und einer immer weiter entwickelten Schulung zu rationeller Betriebsführung, die mit der Absatzregelung oft auf das engste verbunden ist. Wenn auch die Frage bestehen bleibt, ob die planwirtschaftlichen Rationalisierungsbestrebungen ebenso stark wirken wie der Zwang des Wettbewerbs, so kann doch die Preispolitik nicht grundsätzlich als „fortschritthemmend" betrachtet werden. Bemerkenswert ist vielmehr gerade, daß die landwirtschaftliche Planung grundsätzlich in noch stärkerem Maße zur Rationalisierung drängt als der freie Wettbewerb.

3. Das Problem der Anpassung des Angebotes an die Nachfrage.

Ebenso wie in der Preispolitik der gewerblichen Kartelle steht in der genossenschaftlichen und staatlichen Agrarpreispolitik das Problem im Vordergrund, in welcher Weise das Angebot der Nachfrage so angepaßt werden kann, daß damit

[65]) F. J. Prewett, a. a. O. S. 79.
[66]) Vgl. z. B. O. Mielck, a. a. O. S. 211; V. Astor und B. Seebohm-Rowntree a. a. O. S. 31.

angemessene Preise gesichert werden. Der Ausgangspunkt ist jedoch nicht in beiden Fällen der gleiche. Während in der Industrie die mit dem Konjunkturzyklus auftretenden Produktionsschwankungen zu zeitweiligen Preiszusammenbrüchen führen, deren Milderung die Kartelle durch Absatz- und Produktionsregelung anstreben, geben in der Landwirtschaft zunächst die natürlichen Angebots- und Produktionsschwankungen zu Maßnahmen Anlaß, die einen Ausgleich dieser Unregelmäßigkeiten — sowohl der jahreszeitlichen Zusammendrängung des Gesamtangebots wie auch der Unterschiede in den Ernteergebnissen der einzelnen Jahre — und der mit ihnen verbundenen Preisschwankungen zu erreichen suchen. Demgegenüber spielt der Ausgleich von Konjunkturzyklen in der Landwirtschaft nur eine verhältnismäßig geringe Rolle[67]). Vor neue und außerordentlich schwierige Aufgaben wurde die Agrarpreispolitik gestellt, als sich seit dem Weltkrieg starke Verschiebungen in der Weltproduktion an landwirtschaftlichen Erzeugnissen und in den Absatzbedingungen vollzogen, deren Auswirkung in einer Weltagrarkrise schließlich zur Regelung der Produktionskapazität zwang.

Die wichtigste Aufgabe der landwirtschaftlichen Absatzgenossenschaften bildete von Anfang an — nicht nur in den hier behandelten Ländern — das „orderly marketing", welches eine geregelte zeitliche und örtliche Verteilung des Angebotes, insbesondere eine „Überschußkontrolle" einschloß. Das Bedürfnis nach einer solchen Regelung bestand vor allem bei den pflanzlichen Produkten, die unmittelbar nach der Ernte — unabhängig von deren Größe — regelmäßig einem starken Preisdruck unterworfen waren. Dieser Preisdruck, der hauptsächlich von den kleinen, weniger leistungsfähigen und stark verschuldeten Produzenten ausging, deren dringender Geldbedarf zu einem großen Angebot an „distressed products" führte, bedeutete für die Landwirtschaft allgemein eine erhebliche Erlösminderung, da ein großer Teil der Erzeugung noch unter diesem Druck abgesetzt wurde. So bildeten die Absatzorganisationen vor allem einen Schutz der stärkeren Produzenten gegenüber dem ruinösen Wettbewerb schwacher Betriebe[68]). Die Organisationen, meist Pools, übernahmen des-

[67]) Nach Angaben bei W. Röpke (a. a. O. S. 109) lag in den Vereinigten Staaten der Anteil der Veränderungen im Ernteausfall je Flächeneinheit an den Ernteschwankungen der letzten 20 Jahre bei den verschiedenen Erzeugnissen zwischen 47% (Heu) und 95% (Sommerweizen).

[68]) W. R. Camp, The Organization of Agriculture a. a. O. S. 441 ff., insbesondere S. 445 f.; S. 464. Agricultural Pools a. a. O. S. 223.

halb hauptsächlich die Absatzfinanzierung, indem sie die Erzeugnisse gegen Vorschüsse abnahmen, sie aber dem Markt nur entsprechend seiner Aufnahmefähigkeit zuführten. Bedeutsame Erfolge beim Ausgleich saisonbedingter Angebots- und Preisschwankungen haben sowohl die amerikanischen als auch die neuseeländischen und australischen Absatzorganisationen zu verzeichnen[69]). Soweit neben der Zurückhaltung des Angebots auch dessen regionale Verteilung geregelt werden sollte, war die Einrichtung einer umfassenden Marktregulierung und Marktbeobachtung die notwendige Voraussetzung. Daß für die planwirtschaftliche Regelung des Absatzes eine bloße Kontrolle des Gesamtangebots unzureichend ist und durch geeignete Maßnahmen zur Verteilung ergänzt werden muß, hat die Regelung des Speckschweinemarktes in Großbritannien seit 1933 gezeigt[70]). In den Rahmen des „orderly marketing" fällt auch die Kontrolle „normaler" Überschüsse, denen eine regelmäßige Nachfrage gegenübersteht (Werkmilch, Exportüberschüsse). Hier tritt das Problem der Überschußabsonderung in den Vordergrund, das in den meisten Fällen durch Preisstaffelung (base-surplus plan) zu lösen gesucht wurde.

Vor wesentlich schwierigere Aufgaben waren die Genossenschaften gestellt, soweit sie mit der Überschußkontrolle den Versuch machten, einen Ausgleich von Ernteschwankungen und damit die Grundlage für eine Preisstabilisierung auf längere Sicht zu schaffen. Das Problem der Überschußkontrolle in diesem Sinne entstand aus der Erkenntnis, daß das Gesamtangebot eines Erzeugnisses bei gegebener Kaufkraft nur zu einem bestimmten Preis abgesetzt wird, der infolge der geringen Nachfrageelastizität bei Stapelerzeugnissen schon unter dem Einfluß eines nur geringen Überangebots sehr stark fallen kann. Ein „Überschuß" in diesem Sinn stellt daher keine absolute Größe dar, sondern diejenige Menge eines Produktes, welche den Preis unter einen als angemessen zu betrachtenden Stand drückt. Sofern dieser Preis sich auf das Gesamtangebot auswirken kann, besteht die Möglich-

[69]) V. Astor und K. H. Murray berichten über die Erfolge der neuseeländischen Ausfuhrkontrolle für Molkereierzeugnisse, a. a. O. S. 95 f.; aus ihren Tabellen ist ersichtlich, daß die Abweichungen vom Monatsdurchschnitt der Buttereinfuhr nach Großbritannien und der Preise 1925 bei den Mengen bis zu 98% nach oben und 96% nach unten, bei den Preisen bis 12% nach oben und 10% nach unten betrugen. 1931 verminderten sich diese Ausschläge auf 59 und 45% bzw. 6 und 7%.

[70]) Vgl. C. v. Dietze Preispolitik a. a. O. S. 19; infolge der dort dargestellten Schwierigkeiten ist die Schweinemarktregelung Ende 1936 zusammengebrochen: Current Survey Vol. III. No. 12.

keit, daß große Ernten geringere Erlöse bringen als normale Ernten. Auch in diesem Fall liegt die entscheidende Aufgabe darin, die „Überschüsse" vom Markt fernzuhalten[71]). Die Möglichkeit der Verwertung auf Nebenmärkten zu „Überschußpreisen", d. h. der Abwälzung des Preisdrucks auf diese Märkte, ist von der Größe des Überschusses und der Preisdifferenz zwischen Haupt- und Nebenmärkten abhängig; soweit es sich um Ausfuhrdumping handelte, ist meist die Form der Inlandskontingentierung, später aber auch der Ausfuhrzwang angewendet worden. Völlige Vernichtung der Überschußproduktion erfordert in der Regel — abgesehen von der Schwierigkeit der Durchführung und ethischen Bedenken — zu große Mittel, um von freien Organisationen durchgeführt werden zu können; bei Einsatz von staatlichen Mitteln ist sie der direkten Subvention vorzuziehen, da sie zugleich den Markt entlastet. Andererseits kann die Einlagerung, die für leicht verderbliche Erzeugnisse überhaupt nicht in Frage kommt, den Preisdruck meist nur wenig mindern.

Alle diese Maßnahmen haben aber überhaupt nur Aussicht auf Erfolg, wenn die Überschüsse vorübergehend auftreten[72]). Wo dagegen infolge mehrerer günstiger Erntejahre, durch Nachfrageveränderungen oder unter der Einwirkung der Maßnahmen selbst eine anhaltende Überproduktion entsteht, die zur Ansammlung immer größerer Vorräte führt, stehen solcher „Überschußkontrolle" schwere Bedenken entgegen. Weder die auf längere Dauer eingerichteten Valorisationen in Kanada, Brasilien und Japan noch die vorübergehende Stabilisierung des Federal Farm Board konnten unter solchen Bedingungen zu Erfolgen gelangen. Andererseits lassen die späteren Stützungskäufe Argentiniens (1933/34) und Kanadas (1935) erkennen, daß unter entgegengesetzten Voraussetzungen — Verknappungstendenzen und Preisanstieg — dieses Mittel recht wirksam eingesetzt werden kann. Ebenso erwiesen sich die Beleihungen und Überschußkäufe der Agricultural Adjustment Administration in den Vereinigten Staaten als wirkungsvoll, da sie durch die Produktionseinschränkung unterstützt wurden. Ob aber mit einer ergänzenden Produktionsregelung der Gedanke einer

---

[71]) Zum folgenden siehe die eingehende Behandlung bei J. A. Estey a. a. O. S. 86 ff.

[72]) K. Langhaeuser a. a. O. S. 58: „Diese Valorisation ist nichts anderes als eine Spekulation auf die Gesundung des Marktes innerhalb der Zeit, in der der Staat bei normaler Inanspruchnahme imstande ist, alle an ihn herantretenden Verkaufsangebote zum festgesetzen Preis zu akzeptieren."

ständigen Angebotsstabilisierung (ever normal granary) durchführbar wäre, scheint nach diesen Erfahrungen noch sehr zweifelhaft. Mit den staatlichen Überschußkäufen verbanden die Vereinigten Staaten den Gedanken, die aus Mangel an Kaufkraft unabsetzbar gebliebenen Erzeugungsmengen denjenigen zuzuführen, die infolge der Krise ihre Kaufkraft eingebüßt hatten [73]), um auf diese Weise das Problem der „Not im Überfluß", welches die freie Preisbildung immer wieder gestellt hatte, zu lösen.

Auch soweit der Gedanke einer weitergehenden Regelung der landwirtschaftlichen Produktion sich nicht durchsetzte, trat vielfach eine beschränkte Erzeugungskontrolle ergänzend zu den absatzregelnden Maßnahmen, da diese stets die Gefahr in sich trugen, daß sie selbst zur Produktionsausweitung trieben. So war die Kontingentierung des Milchabsatzes durch Preisklassenbildung (nach dem „base-surplus-plan") meist darauf ausgerichtet, gleichzeitig die Schwankungen in der Milchproduktion auszugleichen, um so auch die Überschüsse zu nivellieren und damit die im Poolpreis enthaltene Subvention der Trinkmilcherzeuger an die Werkmilcherzeuger zu vermindern. Eine ähnliche Form der mittelbaren und ergänzenden Produktionskontrolle, die sich aber wenig wirksam gezeigt hat, stellt die Begrenzung direkter Subventionen auf bestimmte Absatzmengen dar. Ein Beispiel bietet die britische Weizensubvention, deren Gesamtbetrag in der Weise begrenzt ist, daß eine bestimmte Höchstmenge Weizen den vollen Garantiepreis erhält, während sich bei Überschreitung dieser Menge der Subventionsbetrag auf die größere Menge verteilt und damit der Garantiepreis sich senkt. Tatsächlich wurde der Garantiepreis von 10 s je cwt. nur im ersten Jahr der Subvention (1932/33) erreicht, dann sank er unter dem Einfluß einer beträchtlichen Produktionserhöhung auf $9^1/_2$ s (1933/34) und $8^3/_4$ s (1934/35). Auch die bestehenden britischen Marktämter für Hopfen und Kartoffeln haben Maßnahmen ergriffen, um eine Produktionsausweitung zu verhindern; sie sind allerdings nicht so weit gegangen wie die brasilianische Regierung, die zunächst die Anbauerweiterung mit einer prohibitiven Steuer belegte, dann aber 1935 ein direktes Anbauverbot für Kaffeesträucher erließ. Eine Einschränkung der Erzeugung als Ergänzung seiner Preisstützung suchte dagegen das Federal Farm Board durch Empfehlungen an die Farmer zu erreichen; doch blieb dieser Versuch völlig erfolglos.

[73]) R. G. Tugwell, The Battle for Democracy S. 119.

Im engeren Sinne bedeutet der Gedanke des „agricutural adjustment" unmittelbare Regelung der Produktionskapazität als entscheidendes Mittel der Preispolitik. Nur die Vereinigten Staaten haben diesen Weg beschritten, und ihre Maßnahmen bilden daher die wichtigste Grundlage für die Erörterung der mit einer solchen Produktionskontrolle verbundenen Fragen. Die Idee der Erzeugungsregelung hatte in den Vereinigten Staaten eine zweifache Wurzel: die dringende Notwendigkeit, der — bei sinkenden Preisen noch verstärkten — Tendenz zur Überproduktion entgegenzuwirken, und die Mißerfolge der voraufgegangenen Preisstützungsversuche bildeten den unmittelbaren Anlaß. Zugleich aber sah man in einer Produktionsumstellung das geeignete Mittel, um den durch einseitige Bodennutzung hervorgerufenen Erosionsschäden zu begegnen. Diese Verbindung zweier Aufgaben — Preisstützung und Bodenschutz — hat das Problem der Erzeugungsregelung in den Vereinigten Staaten besonders erschwert. Für unsere Betrachtung steht die Frage der Preisstützung im Vordergrund, doch sind dabei auch die Schwierigkeiten beachtenswert, die aus dem Versuch entstehen, beide Ziele gleichzeitig und mit den gleichen Mitteln zu verfolgen[74]).

Daß landwirtschaftliche Absatzorganisationen nicht mit dem gleichen Erfolg Preisstützungen vornehmen können wie Industriekartelle, hat seine Ursache vor allem darin, daß sie das wichtigste Mittel der Angebotsregelung, die Produktionskontrolle, nicht in gleicher Weise anzuwenden vermögen wie jene. Obwohl durch staatliches Eingreifen die Hindernisse, die in der mangelhaften Erfassung der beteiligten Produzenten liegen, teilweise überwunden werden, bleiben doch in den Voraussetzungen einer Erzeugungskontrolle sehr bedeutsame Unterschiede zwischen Industrie und Landwirtschaft bestehen, die der Landwirtschaft besondere Probleme bieten. Neben den größeren, mit der Vielzahl der Erzeuger verbundenen organisatorischen Schwierigkeiten, die im folgenden Abschnitt noch behandelt werden, stellen vor allem die Einwirkungen der Natur die Erzeugungsregelung in der Landwirtschaft vor außergewöhnliche Schwierigkeiten. Zwar schließt die Naturabhängigkeit der landwirtschaftlichen Produktion keineswegs deren Beeinflussung überhaupt aus, sie macht aber

---

[74]) Vgl. die Aufsätze von F. Splechtner im Wirtschaftsdienst Nr. 20 v. 15. 5. 36: Die „Soil Conservation Act" als Grundlage einer Agrarreform, und Nr. 22 vom 29. 5. 36: Das Erbe der A.A.A. im neuen Agrargesetz.

ihre Auswirkungen völlig unberechenbar [75]). Demgegenüber bedeutet auch die verhältnismäßig große Unelastizität der Nachfrage kaum eine wesentliche Erleichterung [76]). Sie besteht zudem nur für einige Erzeugnisse des Massenverbrauchs, hauptsächlich für Getreide [77]), und selbst hier nicht für den Teil der Erzeugung, der ausgeführt wird, da der Einfuhrbedarf der Zuschußländer erheblichen, vor allem wieder auf natürliche Faktoren zurückzuführenden Schwankungen unterliegt [78]). Grundsätzlich sind die Möglichkeiten, ein „optimum supply" exakt zu bestimmen, bei den Agrarerzeugnissen weit geringer als bei Industriegütern [79]).

Von entscheidender Bedeutung für die Möglichkeit produktionsregelnder Eingriffe ist schließlich auch das Vorherrschen von Familienbetrieben in der Landwirtschaft [80]). Die Steigerung der Arbeitsintensität der Familienarbeitskräfte hat bei sinkenden Preisen für landwirtschaftliche Betriebe die gleiche Bedeutung wie die im Hinblick auf Kostendegression erhöhte Kapitalausnutzung in industriellen Unternehmen [81]). Während diese jedoch durch kartellmäßige Erzeugungseinschränkung auf eine Preisstützung hinwirken können, die den Verzicht auf die Kostendegression ermöglicht, ist für landwirtschaftliche Familienbetriebe, da sie Arbeitskräfte nicht entlassen können, eine weitergehende Produktionseinschränkung auch auf dem Weg über ein Kartell ausgeschlossen. Soweit daher für die Landwirtschaft eine Erzeugungsregelung überhaupt in Frage kommt, kann sie sich nur auf eine Produktions-

[75]) Daher lehnte auch G. N. Peek die Produktionskontrolle zunächst grundsätzlich ab und wollte sie im Rahmen des Agricultural Adjustment Act nur im äußersten Fall anwenden, wenn erfolgreiche Marketing Agreements nicht zustande kamen: vgl. E. G. Nourse Marketing Agreement under the A.A.A. (The Brookings Institution Publication No. 63) Washington 1935, S. 7 Anm. 9 und S. 37.

[76]) Dies nimmt z. B. J. E. Lattimer an: Eilsener Vorträge S. 115.

[77]) V. Astor und K. A. H. Murray a. a. O. S. 44 ff.

[78]) Wheat Studies a. a. O. S. 205.

[79]) J. D. Black, (zit. bei P. S. Campbell, American Agricultural Policy S. 261): „... as if these were definite and ascertainable amounts .. there are no such definite market requirements but only a set of realtionships of consumption to price an a lot of other factors"; besondere Bedeutung gewinnen in diesem Zusammenhang auch die Schwankungen des Eigenverbrauchs der Landwirtschaft, vor allem der Verfütterungsmengen.

[80]) Hierauf hat zum ersten Mal C. v. Dietze hingewiesen: Zwangssyndikate a. a. O. S. 140 ff.

[81]) Die Tendenz zur Produktionssteigerung muß sich umso stärker bemerkbar machen, als die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte in einer allgemeinen Krise häufig noch steigt: M. Ezekiel und L. H. Bean a. a. O. S. 21; auch nimmt die Familienwirtschaft weit weniger Rücksicht auf das „Optimum" der Kapazitätsausnutzung, als industrielle Betriebe (vgl. für diese A. Wolfers a. a. O. S. 32).

umstellung richten, die wieder zu anderen, keineswegs einfachen Problemen führt. Die genannten, in der Eigenart der landwirtschaftlichen Erzeugung begründeten Schwierigkeiten müssen dahin wirken, daß das Schwergewicht der Agrarpreispolitik immer auf der Absatzkontrolle, nicht aber, wie in den gewerblichen Kartellen, auf der Erzeugungskontrolle liegt.

In den Vereinigten Staaten erstrebte die Agricultural Adjustment Administration von Anfang an eine Produktionsumstellung auf weite Sicht und einen Ausgleich der Erzeugungsschwankungen. Doch suchte man die Wirkung bereits vorweg zu nehmen, indem man zunächst einmal die Produktion einschränkte, um eine sofortige Preiserhöhung zu erreichen. Schon durch die Geldentwertung wurden die Marktpreise in die Höhe getrieben; gleichzeitig suchte man die „Preisparität" durch eine Verarbeitungssteuer auf die betreffenden Produkte (basic-products) herzustellen und, indem die daraus gewonnenen Mittel nur im Fall der Beteiligung an der Produktionseinschränkung den Erzeugern als Subventionen gezahlt wurden, den Anreiz zur — grundsätzlich freiwilligen — Beteiligung zu schaffen sowie die Sicherheit zu geben, daß die Preiserhöhung auch wirklich den Farmern zugute kam. Dieses System der freiwilligen Produktionsregelung auf Grund staatlicher Subventionierung erwies sich jedoch nicht als völlig ausreichend. In einigen Fällen mußte eine Zwangsregelung als Ergänzung hinzutreten, so bei Baumwolle, Tabak und Kartoffeln. Infolge der unmittelbaren Verbindung der Subventionen mit der Brachlegung von Anbauflächen kam einer großen Zahl von gemischten Betrieben nur ein Teil der staatlichen Hilfe zu, so daß sie ihrerseits doch durch Produktionssteigerung ihre Erlöse zu erhöhen suchten. Im letzten Jahr der Erzeugungskontrolle war die Preiserhöhung so weit vorgeschritten, daß nur durch erhöhte Vorteile der Anreiz zur Teilnahme an einer Produktionseinschränkung aufrecht erhalten werden konnte; man rechnete mit einer geringeren Zahl der Beteiligten und erhöhte deren Einschränkungsquote, andererseits wurde die Finanzierung sehr erschwert, da die Spanne zwischen Marktpreis und Paritätspreis, welche die Höhe der Verarbeitungssteuern bestimmte, sich verminderte.

In der Durchführung selbst konnten die neu geschaffenen genossenschaftlichen Organisationen die schwierigen Aufgaben einer solchen Regulierung auf freiwilliger Grundlage ziemlich zufriedenstellend erfüllen; es zeigte sich, daß tatsächlich die große Zahl der Produzenten kein absolutes Hindernis für eine erfolg-

reiche Produktionskontrolle zu sein braucht. Die entscheidenden Schwierigkeiten bei der Ausführung liegen, ebenso wie in den gewerblichen Kartellen, in der Festsetzung der Kontingente für den einzelnen Betrieb. Sie sind in der Landwirtschaft noch größer als in der Industrie, da hier die Unterschiede in den Produktionsbedingungen (und daher den Produktionskosten) besonders stark hervortreten und auch durch das Vorherrschen gemischter Betriebe besondere Probleme gestellt sind [82]). Eine schematische Produktionsaufteilung ist für die Landwirtschaft nicht denkbar, vor allem fordern die einzelnen Produktionszweige verschiedene Behandlung. Je nach dem Ziel der Regelung und je nach der Zusammensetzung des Kartells kommen daher sehr verschiedene Grundlagen für die Kontingentierung in Betracht (Anteil an der früheren Gesamterzeugung, Anteil am Bedarf, Einzugs- oder Liefer-Gebiete, Spezialisierung auf bestimmte Erzeugnisse). Die Vereinigten Staaten haben auch hierin einen befriedigen Grad der Elastizität erreicht [83]).

Daneben ergibt sich die allgemeine Frage, ob überhaupt eine Kontingentierung (all-round restriction) wirtschaftlich zweckmäßig ist, oder ob nicht die Ausschaltung ganzer Betriebe mit besonders ungünstigen Produktionsbedingungen, die nur auf dem Weg einer großzügigen Umsiedlung erfolgen könnte, vorteilhafter ist [84]). Auch dieser Weg wurde in den Vereinigten Staaten begangen, doch ist der staatliche Ankauf submarginalen Landes und die Umsiedlung der darauf ansässigen Farmer in erster Linie als Mittel gegen die aus der Erosion entstandenen sozialen Schäden zu betrachten. Damit aber vollzieht sich, ebenso wie bei der Ausweitung der Produktionsregelung zur Produktionsumstellung, der Übergang zur vollständigen Landnutzungsplanung, wie sie in den Vereinigten Staaten über die Agricultural Adjustment Administration hinaus weitergeführt wird; ihre weitverzweigten Probleme können hier nicht im einzelnen erörtert werden [85]).

Die entscheidende Frage einer auf weite Sicht abgestellten Pro-

[82]) V. Astor und K. A. H. Murray a. a. O. S. 63 f. und 72; auch L. Robbins wirft dieses Problem auf: The Planning of British Agriculture a. a. O. S. 467.

[83]) Über die Mannigfaltigkeit der Kontingentierungsgrundlagen vgl. die Einzelangaben in den Berichten der Agricultural Adjustment Administration; für Weizen sehr eingehend auch Sh. Johnson, Wheat under the A.A.A. (The Brookings Institution, Pamphlet No. 14) Washington 1934, S. 15 ff.

[84]) V. Astor und K. A. H. Murray a. a. O. S. 65.

[85]) Ausführlich sind diese Fragen erörtert in den Berichten der Agricultural Adjustment Administration.

duktionsregelung geht dahin, in welcher Richtung die erforderliche Produktionsumstellung erfolgen soll. Die „automatische" Umstellung, die sich während der Nachkriegsjahre, besonders seit 1929 unter dem Einfluß der eingetretenen Preisverschiebungen vollzog und schließlich die Überproduktion auf fast sämtliche Zweige der Landwirtschaft ausdehnte, hat deutlich die Gefahren einer ungeregelten Anpassung gezeigt. Sie läßt aber ebenso deutlich die Schwierigkeiten erkennen, die eine geregelte Umstellung mit sich bringt, wenn sie nicht die Entstehung neuer Überschüsse an anderen Stellen zu verhindern vermag. Bemerkenswert ist, daß bei Verfolgung einer solchen Politik der Einfuhrschutz sowohl bei den Erzeugnissen, deren Produktion eingeschränkt wird, wie auch bei denen, deren Erzeugung gesteigert werden soll, an Bedeutung gewinnt. Andererseits können die Wirkungen einer Produktionsumstellung nicht nur deshalb aufgehoben werden, weil andere Länder als Außenseiter sich nicht daran beteiligen, sondern auch gerade dadurch, daß eine solche Umstellung in allen anderen Ländern ebenfalls gefördert wird. Auch betriebswirtschaftliche Gründe können den Erfolg von Produktionsumstellungen beeinträchtigen, sowohl in gemischten Betrieben, in denen oft die einzelnen Erzeugungszweige in enger Abhängigkeit voneinander stehen, wie auch gerade in einseitigen Betrieben, etwa im Westen der Vereinigten Staaten, die bei der gegebenen Marktferne auf extensive Kapitalausnutzung angewiesen sind; unter solchen Bedingungen könnte die Produktionsumstellung nur erfolgen, wenn sie durch eine dauernde Subventionierung ergänzt wird. Daher treten auch einer Bekämpfung der Erosionsgefahr auf diesem Weg beträchtliche Schwierigkeiten entgegen. Hinsichtlich des Erfolges der Produktionsregelung, d. h. ihrer Auswirkung auf die Preise, ist zunächst allgemein festzustellen, daß der Einfluß der Produktionskontrolle in den Vereinigten Staaten auf die Preise sehr gering war, während die gewaltige natürliche Einschränkung der Erzeugung die Preise außerordentlich in die Höhe trieb, aber die Verkaufsmengen so stark verminderte, daß die Erlöse bereits wieder zu sinken begannen [86]). Nach diesen Erfahrungen dürfen wohl auch die Erwartungen im Hinblick auf eine dauernde Preisregulierung durch Produktionskontrolle nicht allzu weit gespannt werden [87]).

[86]) Vgl. Anmerkung 42).

[87]) Es ist daher zweifelhaft, ob aus einer Produktionsumstellung so weitgehende Vorteile erwachsen können, wie H. v. Decken annimmt: Amerikanische

Angesichts der Schwierigkeiten, die der Versuch, von der Seite des Angebots eine Preisstützung und Preisregulierung durchzuführen, mit sich bringt, muß die Frage gestellt werden, ob nicht eine erfolgreiche Preispolitik auf dem Weg über die Beeinflussung der Nachfrage durch „Entfaltung der Märkte" getrieben werden könnte. Tatsächlich kann durch wirtschaftliche Maßnahmen (Werbung, Preisdifferenzierung) oder Zwang (von den hier behandelten Ländern verwandte nur der Irische Freistaat dieses Mittel) die Nachfrage nach bestimmten Produkten erweitert werden, aber, wenn nicht auf Kosten der Einfuhr, so immer nur auf Kosten anderer Erzeugnisse; eine allgemeine Nachfragesteigerung ist abhängig vom Bevölkerungszuwachs und der Kaufkraft der nichtlandwirtschaftlichen Gruppen und daher durch Maßnahmen der Agrarpreispolitik nicht zu erreichen.

4. Das Problem der Organisation.

Nicht die Frage nach der zweckmäßigen Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Absatzorganisationen soll hier behandelt werden, sondern die allgemeinere Frage, welche neuen Organisationsformen im Lauf der Nachkriegszeit von den einzelnen Ländern entwickelt worden sind, und welche Schwierigkeiten sich ergeben, wenn für die in den früheren Abschnitten erörterten Aufgaben der Agrarpreispolitik der notwendige organisatorische Rahmen geschaffen werden soll. Die Entwicklung nach dem Kriege hat gezeigt, daß weitergehende staatliche Maßnahmen für ihre Wirksamkeit der Unterstützung durch besondere Organisationen bedürfen, daß aber die alten Formen der Genossenschaften nicht leistungsfähig genug waren. Ihrer Natur nach waren sie zwar Kartelle, meist Syndikate oder Pools, hatten aber in der Regel, insbesondere weil ihnen die Möglichkeit des äußeren und meist auch des inneren „Organisationszwangs" fehlte, nur eine eng begrenzte Monopolstellung, selbst wo sie eine sehr große Zahl von Produzenten und weite Gebiete erfaßten [88]). Während sie ihre

Stimmen zum Internationalen Agrarproblem. Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung, 11. Jhrg. Heft 2, Teil A S. 203. Jedenfalls finden sich in der amerikanischen Literatur auch beachtliche Stimmen gegen eine „diversification", z. B. G. F. Warren und F. A. Pearson a. a. O.

[88]) W. R. Camp, The Organization of Agriculture, a. a. O. S. 305 hinsichtlich der großen Organisation der kalifornischen „Sun Maid Raisin Growers"; s. a. Th. Brinkmann a. a. O. S. 72 f.

Defensivfunktion gegenüber dem Handel vielfach in befriedigender Weise erfüllen konnten [89]), blieb ihnen ein weitergehender Einfluß auf die Preisbildung versagt. Dieses Versagen hat dazu geführt, daß der Landwirtschaft häufig die „Kartellfähigkeit" überhaupt abgesprochen wurde. Demgegenüber ist jedoch festzustellen, daß die als kartellhindernd meist hervorgehobenen Faktoren (Vielheit der Betriebe, Vielheit der innerhalb des einzelnen Betriebes erzeugten Produkte, deren Qualitätsverschiedenheit, Kostenunterschiede) zwar die Erfüllung der Kartellaufgaben und daher auch die Kartellbildung erschweren, aber keineswegs völlig ausschließen; die Betrachtungen lassen aber in der Regel nicht erkennen, in welchem Maß das Fehlen eines ausreichenden Einfuhrschutzes, den die Industriekartelle meist besaßen [90]), die Wirkungsmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Genossenschaften einschränkte.

Allgemein stehen der Lösung des Außenseiterproblems in der Landwirtschaft die gleichen Schwierigkeiten entgegen, die auch in anderen Wirtschaftszweigen aufgetreten sind. Sie erhöhen sich noch dadurch, daß sowohl die in der Produktionsverfassung gegebenen Voraussetzungen (Vielheit der Betriebe, Kleinbetriebe, Vielseitigkeit und Selbständigkeitsstreben der Betriebe, häufig auch Verbindung von Produktions- und Handelstätigkeit bei „Selbstmarktern") als auch die sachlichen Bedingungen einer Preis- und Absatzregulierung (Möglichkeit der Festsetzung befriedigender Preise, Abgaben oder Kontingente) besonders ungünstig sind. Der Umfang der Außenseiterbildung und ihr Einfluß auf die Preispolitik können im Einzelfall sehr verschieden sein, je nach den Eigenarten des zu regelnden Erzeugnisses (Ersetzbarkeit; Möglichkeit der Produktionssteigerung, die abhängt von der Produktionsperiode und dem Umfang des Produktionsgebietes; Transportmöglichkeit, die für die Größe des Konkurrenzgebietes entscheidend ist) und auch je nach der Ausgestaltung der betreffenden Regelung (Ziel, Umfang, Erfolg im Verhältnis zu den Gewinnchancen außerhalb der Regelung, anderweitige Unterstützung, wie etwa staatliche Subventionen) [91]). Allgemein ist aber festzustellen, daß

[89]) Dies wird vielfach hervorgehoben: W. R. Camp, Agricultural Pools a. a. O. S. 193; W. Röpke a. a. O. S. 117; F. J. Prewett S. 81; H. Schweigmann, Entwicklung und Organisation des genossenschaftlichen Weizenabsatzes in Kanada, Diss. Berlin 1934 S. 78; O. Mielck a. a. O. S. 211.

[90]) Daß auch die industriellen Kartelle ohne staatlichen Schutz nicht auskommen, stellt z. B. O. Lehnich fest: Kartelle und Staat S. 81.

[91]) In diesem Zusammenhang ist hinzuweisen auf F. Steding, (a. a. O. S. 28 ff.), K. Langhaeuser (a. a. O. S. 19 f., S. 275) sowie V. Astor und

nach den Erfahrungen der Krisenjahre eine wirksame Preiskontrolle nur bei umfassender Angebotskontrolle möglich ist, daß also die Beteiligungsziffer sehr hoch sein muß [92]).

Die Unzulänglichkeit der landwirtschaftlichen Absatzorganisationen gerade im Hinblick auf den Außenseiterschutz gab nun den Anlaß dazu, daß in der Landwirtschaft der Staat als Träger der Preispolitik sehr stark hervortrat. Seine Aufgabe bestand — anders als in der Politik gegenüber gewerblichen Kartellen, die hauptsächlich auf Preisüberwachung und Beschränkung der Kartellbildung oder Kartelltätigkeit gerichtet war — in der Kartellförderung und Preisstützung, mit welcher allein der Landwirtschaft eine den anderen Wirtschaftszweigen ebenbürtige Marktstellung verschafft werden konnte.

Der grundsätzliche Unterschied in der Stellung der neuen gegenüber der früherer Organisationen liegt einmal in der Verstärkung und Erweiterung des Einfuhrschutzes (entweder als Sicherung eines einfuhrabhängigen Inlandsmarktes oder als Ergänzung zu Dumpingmaßnahmen) und ferner in der Schaffung eines wirksamen, staatlichen Organisationszwanges, der in den meisten Fällen allerdings von der Zustimmung einer Mehrheit der betroffenen Erzeuger abhängig gemacht ist. Dabei wurde die Form der Syndikate, die dem Bedürfnis nach Absatzzentralisierung am besten entsprach [93]), grundsätzlich beibehalten und vielfach noch weiterentwickelt. Im einzelnen ergaben sich je nach den gestellten Aufgaben und Durchführungsformen mannigfaltige Organisationstypen. Über die Vor- und Nachteile jeder einzelnen Organisationsform kann hier ein allgemeines Urteil nicht gegeben werden; sie sind sicherlich selbst für den einzelnen Fall außerordentlich schwer abzuwägen und stellen, wie auch die Betrachtungen über den angemessenen Preis zeigen, keineswegs nur Probleme im Hinblick auf die höchste wirtschaftliche Zweckmäßigkeit. Ein kurzer zusammenfassender Überblick über die Arten der Organisationen kann vielleicht die Probleme wenigstens andeuten, welche sich von dieser Seite der Preispolitik her ergeben.

K. A. H. Murray (a. a. O. S. 39 ff.), wo die Voraussetzungen der Kartellierung im einzelnen erörtert werden.

[92]) Nicht haltbar ist wohl die Meinung von F. Steding, daß nur der über den Selbstverbrauch der Landwirtschaft hinausgehende Teil des Angebots erfaßt werden müßte, a. a. O. S. 36 ff.; vgl. dagegen O. Mielck a. a. O. S. 218.

[93]) Hierzu siehe E. H. Vogel, Kartell oder Absatzsyndikat als Mittel der Preisregulierung. Landwirtschaftliche Jahrbücher Bd. 68 (1929), besonders S. 17 ff.; ähnlich auch schon A. Schäffle a. a. O. S. 707 f.

Nach dem Zweck der Organisation lassen sich folgende Typen unterscheiden, die zugleich Intensitätsstufen der Preispolitik bilden: (1) Zunächst treffen wir Organisationen an, deren besondere Aufgabe die Subventionierung bestimmter Erzeugergruppen bildet, wie etwa die Weizenkommission in England oder die für Fleisch und Milch geschaffenen Ausschüsse in Argentinien. Diese greifen weder in die Preisgestaltung noch in den Absatz unmittelbar ein. (2) In den britischen Dominions sind vielfach, z. T. als Vorläufer weitergehender Ausfuhrregelungen, bloße Qualitätskontrollen eingerichtet worden, die trotz ihrer großen Bedeutung für den Absatz der betreffenden Waren keinen Eingriff in das Marktsystem darstellen. (3) Die eigentliche, meist von ihnen auch übernommene Aufgabe der Syndikate bildet jedoch die Regelung der Preise und des Angebots, die vielfach gleichzeitig durchgeführt werden. Nur in wenigen Fällen verzichten die Organisationen völlig auf die Preisfestsetzung (britische Regelung des Kartoffelabsatzes). Die Absatzregulierung, die entweder durch Mengenkontingentierungen (Ausfuhrkontrollen der Dominions) oder Qualitätsaussonderung (britische Kartoffelmarktregelung) erreicht werden kann, dient meist als Unterstützung der Preisfestsetzung, teilweise aber bildet auch die Preisfestsetzung selbst schon die Grundlage für eine Angebotsregelung (bei den meisten Absatzregelungen für Milch). Auf die Organisation der Pools, die einen wesentlichen Bestandteil der landwirtschaftlichen Zwangssyndikate bilden, kann hier im einzelnen nicht eingegangen werden[94]). (4) Auf der letzten Stufe sind schließlich diejenigen Syndikate zu nennen, welche ausschließlich oder im Zusammenhang mit anderen Befugnissen auch eine Produktionsregelung übernehmen: die Produktionskontrollen der Vereinigten Staaten, insbesondere soweit sie auf Zwang beruhten, als selbständige Maßnahmen; im engen Zusammenhang mit Marktregelungen dagegen die Erzeugungskontrolle für Reis in den Vereinigten Staaten, für Hopfen und Kartoffeln in England, für Vieh in Irland und für Kaffee in Brasilien.

Von besonderer Bedeutung für die Betrachtung des Außenseiterproblems ist nun die Art der Verbindung des staatlichen Organisationszwanges mit den sachlichen Aufgaben; dabei ergeben sich verschiedene Grade der staatlichen Beteiligung: (1) In einigen Fäl-

[94]) Sehr ausführlich darüber W. R. Camp, Agricultural Pools a. a. O.; auch Th. Brinkmann a. a. O. S. 68 ff.

len, unter denen vor allem das britische Weizengesetz zu nennen ist, dient der staatliche Organisationszwang überhaupt nicht als Grundlage einer Absatz- oder Preisregelung, sondern im wesentlichen statistischen Zwecken, etwa zur Kontrolle von Subventionszahlungen. (2) Meist übt der Staat nur den Organisationszwang aus, während Befugnisse zur Absatz- oder Preiskontrolle an besondere Erzeugerverbände zur Selbstverwaltung übertragen werden; dabei braucht sich der Schutz des staatlichen Organisationszwanges nicht auf den gesamten Inhalt der Regelung zu erstrecken (Vereinigte Staaten: Marktabkommen und Lizenz für den Reisabsatz). In diese Gruppe rechnen die meisten Ausfuhrorganisationen der britischen Dominions, die auf Grund der Agricultural Marketing Acts in Großbritannien entstandenen Marktregelungen, ebenso die in den Vereinigten Staaten unter den Marktabkommen geschaffenen Absatzkontrollen und die seit 1934 gebildeten kanadischen Marktämter. (3) In einer dritten Form übernimmt schließlich der Staat selbst — das denkbar umfassendste Kartell — auch die Absatzregelung oder Preisfestsetzung, wobei er sich besonderer staatlicher Organe (Monopole) bedienen oder sich auf bloße gesetzliche Anordnungen beschränken kann. Einzugliedern wären hier sowohl die australischen Monopole als auch die staatlichen Valorisationen Brasiliens, Japans, der Vereinigten Staaten, auch deren Produktionskontrolle unter dem Agricultural Adjustment Act, die Weizen- und Weinstützungen Argentiniens, das kanadische Weizenamt und die meisten Maßnahmen des Irischen Freistaates.

Eine weitere sehr bedeutsame Unterscheidung knüpft an die Mittel an, mit denen der Organisationszwang ausgeübt wird: er kann entweder auf staatlichem Befehl beruhen oder auf Einräumung von bedeutenden wirtschaftlichen Vorteilen an die Mitglieder der Organisationen, wobei keineswegs immer der direkte Zwang das stärkere Mittel zu sein braucht. Festzustellen ist aber, daß auch den staatlich unterstützten Organisationen in der Regel nicht die wirtschaftlichen Mittel des Außenseiterkampfes zur Verfügung stehen, die bei den Industriekartellen die entscheidende Rolle spielen (Unterbietungskampf, Sperren, Aufkauf von Außenseiterunternehmen).

An diesen Überblick über die in der Gegenwart anzutreffenden Arten landwirtschaftlicher Absatzorganisationen soll hier nur die allgemeine Frage angeschlossen werden, in welchem Maß der weitgehende staatliche Schutz die Hindernisse be-

seitigt hat, welche bisher der Bildung und Tätigkeit der Organisationen entgegenstanden. Bemerkenswert ist, daß einer Bildung von Zwangssyndikaten häufig zunächst neue Schwierigkeiten begegneten, insoweit sie nämlich den verfassungsrechtlich festgesetzten Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit widersprach. Dieser Umstand hat vor allem in den Vereinigten Staaten[95]), aber auch in Kanada und Australien die Außenseiterstellung wesentlich verstärkt und die Ausgestaltung der Absatzorganisationen im Einzelnen weitgehend beeinflußt, teils zur Änderung, teils auch zu ihrer völligen Auflösung geführt. Festzustellen ist weiter, daß alle Hindernisse, die mit dem Inhalt und den grundsätzlichen Aufgaben der Preispolitik zusammenhängen, und die in den voraufgegangenen Abschnitten berührt wurden, auch durch das Eingreifen des Staates nicht beseitigt werden; doch kann der Einsatz größerer Mittel die Durchführung wesentlich erleichtern. Die entscheidende Frage geht aber dahin, in welcher Weise mit Hilfe des Staates das eigentliche Organisationsproblem, die Außenseiterfrage, gelöst werden kann. Auch hier haben die Erfahrungen gezeigt, daß selbst der staatliche Zwang nur in beschränktem Umfang Abhilfe gegenüber Außenseitern schaffen kann, daß die Durchführung einer Außenseiterkontrolle auch hier außerordentlich schwierig bleibt, in den Ausfuhrländern sogar völlig unmöglich wird, soweit die Außenseiter außerhalb des staatlichen Machtbereiches stehen[96]). Hierin liegen aber auch für viele Einfuhrländer, namentlich für Großbritannien, gegenwärtig besonders große Schwierigkeiten; die britischen Erfahrungen lassen deutlich erkennen, daß ein staatlicher Organisationszwang seinen Zweck nicht zu erreichen vermag, wenn er nicht durch einen entsprechenden Einfuhrschutz ergänzt werden kann. Andererseits ist die Frage aufzuwerfen, ob nicht durch Einrichtung und Förderung von zentralen Absatzorganisationen zugleich größere Möglichkeiten zur Vereinbarung internationaler Regelungen entstehen, die das Außenseiterproblem wesentlich vereinfachen können. Soweit auch ihre Durchführung wieder auf nationalen Maßnahmen beruht, kommen aber auch bei ihnen die allgemeinen Hindernisse der Preis-

---

[95]) Vgl. z. B. A. Auburtin, Der landwirtschaftliche Preisschutz des Staates New York vor dem Obersten Bundesgericht der Vereinigten Staaten. Kartellrundschau Bd. 33, Nr. 10. Oktober 1935. S. 807 ff.

[96]) Etwas zu weit geht wohl K. Langhaeuser, der meint, daß das Außenseiterproblem im Falle der staatlichen Valorisationen „nicht die geringsten Schwierigkeiten bietet" a. a. O. S. 31.

kontrolle zur Geltung, die in den weiterbestehenden technischen Schwierigkeiten liegen und vor allem auch aus der moralischen Einstellung hervorgehen können, welche die im Einzelfall Beteiligten oder Betroffenen den Bindungen der staatlichen Preispolitik gegenüber zeigen. Besondere Bedeutung gewinnt diese Haltung der einzelnen Beteiligten, wo ihre Mehrheit über den Bestand und die Ausgestaltung der Organisationen entscheidet, wie es in den angelsächsischen Ländern grundsätzlich der Fall ist.

5. Grenzen der Agrarpreispolitik.

Die meisten Probleme der Agrarpreispolitik entstehen aus dem Umstand, daß vorgefundene Bedingungen der Wirksamkeit preispolitischer Eingriffe von verschiedenen Seiten Grenzen setzen. Diese Bedingungen sind nicht völlig starr, sondern in mehr oder minder starkem Maß durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflußbar; in einem gegebenen Zeitpunkt ist jedoch die Wirksamkeit der staatlichen Eingriffe an alle gerade herrschenden Voraussetzungen gebunden. Ein abschließender Überblick soll zeigen, welcher Art diese Voraussetzungen sind, um gleichzeitig die in den früheren Abschnitten erörterten Probleme nochmals kurz zusammenzufassen.

Besonders deutlich sind zunächst die Grenzen erkennbar, welche die Natur der Agrarpreispolitik setzt. Ebenso wie geologische und klimatische Bedingungen einer Produktionsausdehnung und damit dem Selbstversorgungsstreben eines Landes Maß und Richtung vorschreiben, sind auch entgegengesetzte Maßnahmen der Produktionseinschränkung und -umstellung den Voraussetzungen unterworfen, welche in der Eigenart des Bodens und in der naturbestimmten Länge der Produktionsperioden gegeben sind. Die Produktionsregelung stellt daher der Agrarpreispolitik die schwierigsten Aufgaben, doch wird auch die Wirksamkeit aller anderen Maßnahmen dadurch beeinträchtigt, daß sie von dieser Seite nur wenig unterstützt werden können. Vor allem kann der Einfluß der Witterung, wie das Beispiel der Vereinigten Staaten zeigt, den Erfolg der staatlichen Maßnahmen sowohl verhindern, als auch begünstigen, macht also ihre Wirkungen völlig unberechenbar.

Durch die jeweils gegebene Begrenzung des staatlichen Machtbereiches wird der Einfluß der natürlichen Bedingungen noch besonders fühlbar. Wenn ein Preissturz auf den

Weltmärkten den Anlaß zur Preispolitik gibt, ist vor allem den Ausfuhrländern, denen ein natürliches Monopol meist versagt bleibt, die autonome Beeinflussung ihrer wichtigsten Märkte nur in sehr beschränktem Umfang möglich. Die Bindung der Agrarpreispolitik an die Staatsgrenzen gewann in der letzten Weltagrarkrise noch verstärkte Bedeutung, als der in der Wirtschaftspolitik sich durchsetzende Nationalismus alle Staaten zu möglichst weitgehender Ausnutzung ihrer wirtschaftspolitischen Autonomie trieb, in der ihre Interessengegensätze zur vollen Entfaltung kamen. Allerdings wurde auch diese Entwicklung, zu der die binnenmarktorientierten Einfuhrländer am meisten beitrugen, in Schranken gehalten, namentlich durch bestehende politische Verhältnisse. So erwiesen sich für Großbritannien die Zugeständnisse an die Dominions, für Japan die Rücksicht auf seine Kolonien als beträchtliche Hemmnisse einer durchgreifenden Agrarpreisstützung. Daß zugleich die innerpolitischen Voraussetzungen entscheidende Bedeutung für die Durchsetzung bestimmter preispolitischer Ziele und Methoden gewinnen, zeigt andererseits die Entwicklung in den Vereinigten Staaten mit besonderer Deutlichkeit. Aber auch aus den Erfahrungen anderer Länder geht hervor, in welch entscheidender Weise die Verwirklichung einer bestimmten Agrarpreispolitik vom Ausgleich politischer und wirtschaftlicher Interessen abhängig wird, der die psychologischen Voraussetzungen schafft, von denen die Haltung jedes Einzelnen gegenüber den staatlichen Anordnungen bestimmt wird. Die letzte Grenze ist schließlich erreicht, wo der staatliche Zwang nicht mehr wirkt, und wo die Umgehung und Durchbrechung gesetzlicher Vorschriften nicht verhindert werden kann.

Hier tritt auch der Einfluß der überkommenen Sozial- und Wirtschaftsverfassung besonders hervor. In allen Ländern ist aus den Ergebnissen der Agrarpolitik erkenntlich, daß gerade in der Agrarverfassung und ihrer Starrheit wichtige psychologische Hemmnisse gegeben sind, die am deutlichsten werden, wo die Familienwirtschaft um der Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen willen gegen einengende produktionsregelnde Bestimmungen Widerstand leistet [97]). Andererseits erfordert eine auf weiterreichende Ziele ausgerichtete Agrarpreispolitik meist eine durchgreifende Umstellung der gesamten volkswirtschaftlichen Produktionsverhältnisse, die nicht ohne große Schwierigkeiten und erst im Laufe eines längeren Zeitraums möglich ist. Am stärksten wer-

[97]) Vgl. Anm. 80).

den von dieser Umstellung, soweit sie auf Einschränkung des internationalen Güteraustausches hinwirkt, diejenigen Wirtschaftszweige betroffen, die bisher am Außenhandel und daher an der Erhaltung des weltwirtschaftlichen „Systems" interessiert sind. Die hieraus entstehenden Widerstände zu überwinden, bildet eine der schwierigsten Aufgaben, welche der an den Grundsatz der „Widerspruchsfreiheit" gebundenen Wirtschaftspolitik gestellt sind. Ebenso wie die Politik der Vereinigten Staaten in den Jahren vor 1929, die trotz ihrer Gläubigerstellung den Agrarexport aufrechterhalten zu können glaubten, ohne ihre Industrieeinfuhr zu steigern, läßt auch die Ottawapolitik Großbritanniens, die eine Senkung der Agrareinfuhr und Erhöhung der Industrieausfuhr zugleich erreichen möchte, erkennen, daß ein wirtschaftspolitischer Erfolg nur erwartet werden kann, wenn nicht unvereinbare Ziele gleichzeitig angestrebt werden.

Im Zusammenhang damit steht auch die Frage nach den immanenten Grenzen der Preisstützungspolitik, die Frage, in wie weit ihre Auswirkungen selbst den Erfolg wieder aufheben, entweder weil aus der Preiserhöhung, die möglicherweise mit einer Senkung der Kaufkraft zusammenfällt, eine Nachfrageeinschränkung folgt, oder weil eine Produktionsausdehnung die Preisstützung wieder erschwert. Auch die allgemeine Frage, ob eine Preispolitik, welche ohne Rücksicht auf die gegenwärtige Konjunkturlage die Agrarpreise erhöht, nicht den Konjunkturaufschwung verzögern kann[98]), führt zu den Grenzen, jenseits derer unerwünschte Reaktionen den Erfolg der staatlichen Maßnahmen gefährden.

Schließlich wird die Wirksamkeit der Agrarpreispolitik noch durch die Unvollkommenheit in der Durchführung beschränkt, deren Ursache im Mangel an Erfahrungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Maßnahmen, in der noch unentwickelten Kontrolle, vor allem auch in der meist noch mangelhaften Statistik liegen kann, aber auch in der noch unzureichenden Kenntnis der vielfältigen volkswirtschaftlichen Zusammenhänge, welche Berücksichtigung fordern. Sowohl im Ausbau der statistischen Unterlagen wie auch gerade in der Erweiterung des Wissens um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen staatlicher Wirtschaftspolitik sind die wichtigsten Mittel gegeben, um die Grenzen auszuweiten, die bisher den Erfolg der Agrarpreispolitik beschränkten.

[98]) Dieses Problem hat C. v. Dietze in seinem Vortrag über Zwangssyndikate näher untersucht: a. a. O. S. 136 ff.

Literaturübersicht.

Das folgende Verzeichnis enthält das in der Arbeit verwendete Schrifttum nur soweit, als es unter den einzelnen Länderberichten in C. v. Dietze, Preispolitik in der Weltagrarkrise, noch nicht angegeben ist.

Beckmann, Fritz: Zur Theorie des landwirtschaftlichen Kartells. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. III. F. Bd. 46. (1913) S. 797 ff.

ders.: Probleme des landwirtschaftlichen Kartells. Mitteilungen der Deutschen Landwirtschaftlichen Gesellschaft. 43. Jg. (1928) St. 31 S. 707 ff.

Brinkmann, Carl: Über landwirtschaftliche Absatzgenossenschaften. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 141. H. 6 (Juni 1935) S. 687 ff.

Brinkmann, Theodor: Aus dem Betrieb und der Organisation der amerikanischen Landwirtschaft. Berichte über Landwirtschaft. NF. Sh. 5, Berlin 1927.

Camp, W. R.: The Organization of Agriculture in Relation to the Problem of Price Stabilization. Journal of Political Economy. Vol. 32 (1924) No. 3 S. 282 ff.; No. 4 S. 441 ff.

ders.: Agricultural Pools in Relation to Regulating the Movement and Price of Commodities. Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York. Vol. XI (1925) No. 4 S. 183 ff. New York 1926.

v. Ciriacy-Wantrup, S.: Erscheinungsformen und Bedeutung der festen Kosten in der Landwirtschaft. Berichte über Landwirtschaft. N. F. Bd. XX (1936) H. 1 S. 1 ff.

v. d. Decken, Hans: Amerikanische Stimmen zum internationalen Agrarproblem. Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung. 11. Jg. H. 2. T.A. S. 197 ff,

v. Dietze, Constantin: Die gegenwärtige Agrarkrise. Wirtschaftsprobleme der Gegenwart H. 7. Berlin 1930.

ders.: Artikel „Agrarkrisen" im Wörterbuch der Volkswirtschaft. Bd. I S. 35 ff. Jena 1931.

ders.: Agrarkrisen, Konjunkturzyklen und Strukturwandlungen. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 134 Bd. (1931) S. 513 ff.

ders.: Volkswirtschaft und Weltwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Rohstofflage. Probleme des deutschen Wirtschaftslebens. Herausgegeben vom Deutschen Institut für Bankwissenschaft und Bankwesen. Berlin 1937. S. 651 ff.

ders.: Zwangssyndikate als Mittel der Agrarpreispolitik. Vortrag auf der Tagung der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft in St. Andrews 1936. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 145 Bd. H. 2 (Februar 1937) S. 129 ff.

Drescher, Leo: Landwirtschaftliche Planung als Merkmal neuer Agrarpolitik. Schmollers Jahrbuch. Bd. 60. H. 1 (Februar 1936) S. 33 ff.

Engberg, R. C.: Industrial Prosperity and the Farmer. New York 1927.

Estey, J. A.: Stabilizing Agricultural Prices. Journal of Political Economy. Vol. 33, No. 1 (1925) S. 81 ff.

Filley, H. C.: Cooperation in Agriculture. New York 1929.

Fippin, E. O.: First Principles of Cooperation in Buying and Selling in Agriculture. Richmond 1934.

Forrester, R. B.: Report upon Large Scale Cooperative Marketing in the United States of America. Economic Series (Ministry of Agr. and Fisheries) No. 4. London 1925.

Garver, F. B. und H. Trelogan: The Agricultural Adjustment Act and the Reports of the Brookings Institution. The Quarterly Journal of Economics (Cambridge, Mass.). Vol. 50. No. 4 (Aug. 1936) S. 594 ff.

Hansen, A. H.: The Effect of Price Fluctations in Agriculture. Journal of Political Economy. Vol. 33, No. 2 (1925) S. 196 ff.

Holmes, C. L.: The Economic Future of our Agriculture. Journal of Political Economy, Vol. 32, No. 5 (1924) S. 505 ff.

Hulbert, L. S.: Legal Phases of Cooperative Associations. US Department of Agriculture Bulletin 1106. Washington, October 1929.

Kondratieff, N. D.: Die Preisdynamik der industriellen und landwirtschaftlichen Waren (Zum Problem der relativen Dynamik und Konjunktur) Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik. Bd. 60 (1928) S. 1 ff.

Lagler, Ernst: Zur Theorie der Landwirtschaftskrisen. Wien 1935.

Lehnich, Oswald: Kartelle und Staat. Berlin 1928.

Mielck, Otto: Pool, Kartell, Monopol und Zoll als Maßnahmen zur Hebung der Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Berichte über Landwirtschaft. N. F. Bd. XI (1930) S. 201 ff.

Montgomery, Government and the Theory of Competition. American Economic Review. Vol. XV (1925) No. 3 S. 440 ff.

Neumark, Fritz: Neue Ideologien der Wirtschaftspolitik. Wiener Staats- und Rechtswissenschaftliche Studien. N. F. Bd. 25, Leipzig und Wien 1936.

Nogaro, Bertrand: Les Prix Agricoles Mondiaux et la Crise. Paris 1936.

Nourse, E. G.: American Agriculture and the European Market. New York 1924.

Passow, Richard: Kartelle. Jena 1930 (Beiträge zur Lehre von den Unternehmungen hersg. von R. Passow. H. 13).

Pavlovsky, Georg: L'Economie Dirigée et l'Agriculture. Revue Internationale d'Agriculture. Januar 1934. S. 1 E ff.

Prewett, F. J.: The Marketing of Farm Produce. Part I. Live-Stock. Oxford 1926.

v. Renvers, Dorothea: Landwirtschaft und Parteipolitik im England der Nachkriegszeit. Dissertation Berlin 1934.

Robbins, Lionel: The Planning of British Agriculture. Lloyds Bank Ltd. Monthly Review. N. S. Vol. 5 No. 57 (November 1934). Hierauf eine Entgegnung ebd. No. 60 (Februar 1935) S. 83 ff.: The Planning of Agriculture. The Farmer's Point of View.

ders.: The Economics of Restrictionism. The Banker. Vol. XXXIII. No. 108, S. 19 ff. London, Januar 1935.

Röpke, Wilhelm: Das Agrarproblem der Vereinigten Staaten. Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 58 (1927) S. 478 ff.; Bd. 59 (1928) S. 96 ff.

Sauer, Hans: Kartellierungsbestrebungen der deutschen Landwirtschaft. Kirchhain N-L. 1927.

Schäffle, A.: Zum Kartellwesen und zur Kartellpolitik. Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften. 54. Jg. (1898) S. 467 ff.; S. 647 ff.

Schneider, Kurt: Die „Krise" der nordamerikanischen Absatzgenossenschaftsbewegung. Berichte über Landwirtschaft. N. F. Bd. XI. (1930) S. 301 ff.

Seraphim, Hans-Jürgen: Landwirtschaftliche Markteingliederung als ökonomischer Machtausgleich auf ständisch-korporativer Grundlage. Berichte über Landwirtschaft. N. F. Bd. XIX. H. 2 S. 220 ff.

Sering, Max: Agrarkrisen und Agrarzölle. Berlin 1925.

Smith, B. B.: The Adjustment of Agricultural Production to Demand. Journal of Farm Economics. Vol. VIII No. 2 (April 1926).

Steding, Fritz: Die Kartellierung der Landwirtschaft. Berlin 1928.

Tugwell, R. G.: The Problem of Agriculture. Political Science Quarterly. Vol. 39 No. 4 (1924) S. 549 ff.

ders.: The Battle for Democracy. New York. 1935.

Vogel, E. H.: Kartell oder Absatzsyndikat als Mittel der Preisregulierung. Landwirtschaftliche Jahrbücher. Bd. 68 (1929) S. 1 ff.

Wagemann, Ernst: Zwischenbilanz der Krisenpolitik. Berlin 1935.

Warrren, G. F. und Pearson, F. A.: The Agricultural Situation. New York 1924.

Weber, Gisela: National- und Imperialprotektionismus in England. Dissertation. Berlin 1935.

Wolfers, Arnold: Das Kartellproblem im Lichte der deutschen Kartelliteratur. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 180. II. München-Leipzig 1931.

Wygodzinsky,W. und August Müller: Das Genossenschaftswesen in Deutschland. 2. Aufl. Leipzig, Berlin 1929.

Agricultural Marketing Boards and Producers' Prices. The Statist, London. März bis Mai 1936 (No. 3029 bis 3037).

Agricultural Tribunal of Investigation. Final Report. London 1924 (Cmd 2145).

The Annals of the Academy of Political and Social Science. Vol. 124 No. 231 (März 1929). Farm Relief. Philadelphia.

Cooperation and the New Agricultural Policy. The Horace Plunkett Foundation. London 1935.

Cooperative Marketing of Agricultural Produce in England and Wales (A Survey of the Present Position). Economic Series (Ministry of Agriculture and Fisheries) No. 1. London 1925.

Cooperative Marketing. Bericht des Federal Trade Commission. Senate Document No. 95 (70th Congress 1st Sess). Washington 1928.

Committee on Stabilisation of Agricultural Prices. Report. Economic Series (Ministry of Agriculture and Fisheries) No. 2. London 1925.

L'Economie Dirigée. Expériences et Plans. Revue d'Economie Politique. 48. Jg. (1934) No. 5 (Sonderheft).

The Mc Nary-Haugen Plan as applied to Wheat. Wheat Studies of the Food Research Institute. Vol. III. No. 4 (Februar 1927)

Proceedings of the International Conference of Agricultural Economists. Fourth Conference 1936 (St. Andrews, Scotland) London 1937.

Yearbook of Agricultural Cooperation. Herausgegeben von der Horace Plunkett Foundation, London.

Lebenslauf.

Als Sohn des Architekten Walter Kalkman wurde ich am 15. Dezember 1912 in Berlin-Steglitz geboren. Nachdem ich zwei Jahre die Mittelschule II zu Berlin-Steglitz besucht hatte, trat ich Ostern 1921 in die Oberrealschule zu Berlin-Mariendorf (später Eckener-Oberrealschule) ein. Während meiner Schulzeit starb mein Vater. An der realgymnasialen Abteilung der genannten Schule legte ich Ostern 1931 die Reifeprüfung ab und begann unmittelbar danach das Studium der Nationalökonomie an der Friedrich-Wilhelms-Universität Berlin, der ich während meiner ganzen Studienzeit angehörte. Am 11. Mai 1934 bestand ich die Diplomprüfung für Volkswirte. Durch die liebevolle Förderung, die mir durch Herrn Professor von Dietze zuteil wurde, war ich in der Lage, mein Studium fortzusetzen. Unter seiner Leitung arbeite ich seither in der Forschungsstelle der Deutschen Gruppe der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaft.

Wolfgang Kalkman.